

Posibilidades de efectuar estudios empíricos sobre la INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA

MIGUEL S. WIONCZEK

1) En ocasión del establecimiento de la Comisión de Dependencia, en el seno del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), habrá que pensar en definir con cierta precisión el concepto mismo de dependencia que apareció en los últimos años en el lenguaje de los científicos sociales latinoamericanos como uno de los conceptos principales subyacentes en las relaciones internacionales políticas y económicas de nuestra parte del mundo. Al parecer, la única manera de definir la "dependencia" requeriría analizar la fenomenología de ésta. Así pues, como entre las expresiones más importantes de la llamada dependencia se suele citar la dependencia supuestamente creciente de las economías de la región respecto del capital privado extranjero, quizá fuese conveniente organizar en nuestra parte del mundo una serie de estudios comparativos sobre el papel cuantitativo y cualitativo que desempeña este capital en la etapa actual de desarrollo latinoamericano, concentrándose en el análisis de los cambios ocurridos en fechas recientes en la distribución sectorial de la inversión extranjera directa y en las modalidades de la participación de la inversión extranjera en los sectores dinámicos (manufactura y servicios).¹

2) La literatura latinoamericana existente sobre el tema es tan copiosa como deficiente. Sus deficiencias consisten en que

Nota: Trabajo presentado en la Quinta Reunión del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO (México, 9-11 de junio de 1969).

¹ La situación actual al respecto fue tratada de manera preliminar en los dos recientes trabajos del autor: "La inversión privada norteamericana y el desarrollo de Mesoamérica", *Comercio Exterior*, agosto de 1968, y "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera en América Latina" (ponencia presentada a la Segunda Asamblea del CLACSO, Lima, octubre de 1968), que aparecerá en el volumen *La dependencia externa de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1970.

predominan en ella los tratados ideológicos, careciéndose, en cambio, de estudios concienzudos y detallados de la realidad. Tal estado de cosas, característico del subdesarrollo de las ciencias sociales en América Latina, contrasta con la situación reinante en otras partes del mundo (Canadá, Australia, India, etc.), en las que el capital extranjero sigue siendo objeto de rigurosos estudios científicos con el doble objetivo de conocer mejor su *modus operandi* y su impacto económico y establecer bases racionales para las políticas nacionales correspondientes.

3) Frente a la literatura latinoamericana, que propaga una serie de mitos sobre la inversión extranjera y su impacto catastrófico sobre la región, aparece la no menos amplia literatura apologética que ha sido elaborada en los países exportadores de capital.² Esta intenta difundir la imagen opuesta, insistiendo en la bondad intrínseca de cualquier acto de inversión extranjera en el área. Así, nos hallamos constantemente con una situación en la cual la imagen "del tiburón y las sardinas" se enfrenta a la de la "armonía absoluta" entre los intereses económicos y políticos de las sociedades subdesarrolladas y las avanzadas, representadas estas últimas en la región por las grandes corporaciones internacionales. Mientras que la primera escuela de pensamiento considera que sus tesis son tan obvias que no necesitan apoyarse en la investigación científica, la segunda, por razones muy suyas, suprime en la mayoría de los casos cualquier evidencia que pudiera poner en tela de juicio esa supuesta armonía de intereses entre los que controlan recursos financieros y tecnologías

² El último ejemplo de tal literatura es el estudio publicado por la UNCTAD y preparado por el ex secretario general de la OCED, Dirk U. Stikker, *La función de la empresa privada en materia de inversiones y de promoción de las exportaciones en los países en desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1968.

modernas y los países que reciben estos factores de producción de origen externo.

4) En tanto la imagen del tiburón y las sardinas constituye una caricatura de la realidad, en las condiciones que caracterizan el funcionamiento de la economía mundial y las relaciones internacionales de poder presentes, no es factible aceptar la tesis opuesta de que los objetivos político-económicos de los países débiles —naciones en desarrollo— coinciden con los objetivos de las grandes corporaciones internacionales. Consiguientemente, aumenta en América Latina y en otras regiones en desarrollo el número de los conflictos abiertos o potenciales entre las dos partes interesadas.³ Estos conflictos político-económicos alimentan en las sociedades en desarrollo la imagen del tiburón y las sardinas. A su vez, rompiendo la imagen opuesta de la armonía de los intereses, fomentan en los países exportadores de capitales privados las prácticas tendientes a la maximización de las ganancias a corto plazo so pretexto de que falta clima propicio para los inversionistas extranjeros. En el plano de las relaciones internacionales a nivel gubernamental, la persistencia de los conflictos se traduce en la reiteración de algunos de los países exportadores de capital de que las garantías para el capital extranjero —se insiste— deberían revestir la forma de arreglos jurídicos bilaterales o multinacionales. El patente fracaso de tales arreglos indica que los conflictos distan de ser de orden jurídico y que la búsqueda del mítico “buen clima” para la inversión extranjera no representa una solución adecuada para los países receptores del capital privado externo.

5) Una parte muy considerable de la literatura latinoamericana sobre la inversión extranjera se basa en el supuesto de que el grado de nocividad económica y política de esta inversión es tal, que en su eliminación de la región radica la única manera de acabar con conflictos y liberar a América Latina de su dependencia. Sin embargo, aunque en teoría parezca defendible, esta posición —una vez contrastada con la realidad hemisférica y con la situación político-económica internacional— carece por completo de realismo. Aun suponiendo el éxito de una serie de reformas estructurales tan necesitadas en la región y el crecimiento rápido de la capacidad de importación de la misma en el próximo decenio, América Latina tendrá que seguir importando durante mucho tiempo capitales y tecnología. Para bien o para mal, ambos elementos están controlados en su mayor parte por las grandes corporaciones internacionales. Esta realidad es incluso reconocida por los países socialistas, los cuales en los últimos tiempos han ido ampliando considerablemente sus relaciones con dichas corporaciones, como lo prueba el hecho de que se hayan establecido empresas mixtas con participación de capital extranjero privado en algunas partes de Europa oriental. El propósito principal de estos arreglos consiste en acelerar la absorción de tecnologías modernas disponibles exclusivamente en los países industriales capitalistas. Si se tiene en cuenta que el nivel tecnológico de los países socialistas es sumamente alto en comparación con la pobreza tecnológica de América Latina, tal manera de proceder de los países socialistas pone de relieve el carácter ridículo de los llamamientos extremistas en pro de la

liberación de América Latina de la inversión extranjera y favorables a la elaboración de tecnologías exclusivamente latinoamericanas. Aunque alguien podría decir que los países socialistas, por su autonomía política respecto al sistema capitalista, pueden tener relación con éste sin el peligro de ser dominados, el grado de dependencia de América Latina se debe en gran parte a la actuación de sus *élites* de poder frente a las grandes corporaciones y no tan sólo a las exigencias de estas últimas.

6) El establecimiento de algún *modus vivendi* entre los objetivos político-económicos de América Latina, suponiendo que éstos consistan —de acuerdo con la retórica oficial latinoamericana— en la consecución del crecimiento económico y de un cierto grado de autonomía económico-política respecto a los intereses de las fuentes privadas de capitales y tecnología extranjeros, hace necesario realizar estudios rigurosos de los patrones de comportamiento de la inversión extranjera ya existente en América Latina y, específicamente, de su papel en cuanto a la transferencia de tecnología, a su participación en la movilización de los recursos internos ociosos para fines productivos y a sus consecuencias sobre la balanza de pagos. Hasta la fecha se ha estado estudiando en varios países exclusivamente uno de tantos aspectos de la inversión extranjera —el problema de su servicio en divisas—, olvidando que el impacto de las mismas sobre la balanza de pagos es múltiple. No sólo depende del nivel de las utilidades o de la magnitud de las remesas, sino del efecto de cada acto inversionista sobre las importaciones, las exportaciones, la sustitución de importaciones, los ingresos fiscales del país receptor, etc. El concepto de la descapitalización del país receptor de la inversión extranjera, medida en términos de los ingresos o egresos netos de divisas procedentes del acto de la inversión y de los servicios sobre ella, puede ser muy atractivo en términos políticos pero es claramente anticientífico. Se originó, sin duda, en las experiencias históricas de América Latina cuando la inversión extranjera asumía la forma de enclaves dedicados a la explotación de los recursos naturales para fines de exportación, sin que estos enclaves tuvieran efecto alguno sobre el resto de la economía de los países receptores.

7) Según el Directorio de Centros Latinoamericanos de Investigación en Ciencias Sociales, publicado por el CLASCO en 1958, se han desarrollado, o están desarrollándose en toda la región, sólo cuatro estudios independientes relacionados de una manera u otra con la inversión extranjera: en Argentina, los proyectos titulados “Capital privado externo, progreso técnico y crecimiento industrial. Una comparación internacional”, y “El capital externo y el desarrollo a largo plazo”; en Chile, “El nuevo carácter de dependencia: gran empresa y capital extranjero”; y en Venezuela, “Relaciones económicas exteriores como determinantes del uso y la formación de recursos y factores de la producción en Venezuela”.⁴ Además, no obstante la importancia del tema, cabe señalar que los centros de investigación internacionales, especializados en problemas de la región, no le han dedicado la atención que merece. La CEPAL apenas ha publicado dos estudios: uno a mediados del decenio pasado, *El capital extranjero en América Latina*, y otro en 1965, *El financiamiento externo de América Latina*. Hasta hace poco, la OEA ha venido eludiendo el problema por sus implicaciones políticas; la última investigación del Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U. S. Investments in Latin American Economy* data de 1957 (si no se toman en cuenta los breves artículos descriptivos que aparecen en *Survey of Current Business* en ocasión de

³ Sobre la complejidad de estos conflictos, véase, entre otros, Paul Rosenstein-Rodan, “Las inversiones multinacionales en el marco de la integración de América Latina” en BID, *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Washington, 1968; Raymond Vernon (ed.), *How Latin America Views the U. S. Investor*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1966; Michael Brower, “La función de la inversión extranjera en el desarrollo de América Latina y el Caribe”, *Comercio Exterior*, agosto de 1968; Richard Goodwin, “El conflicto con la IPC: Carta de Perú”, *Comercio Exterior*, julio de 1969; y Miguel S. Wionczek, *Lateinamerika und das ausländische Kapital*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 1969.

⁴ Esta breve lista no incluye los estudios sobre la inversión extranjera que en forma reservada emprenden las entidades gubernamentales o los estudios generales de las perspectivas de crecimiento que marginalmente pueden tocar ciertos aspectos de la inversión extranjera.

las presentaciones anuales de la balanza de pagos norteamericana).⁵

8) La escasez de estudios cuantitativos y analíticos frente a la superabundancia de tratados ideológicos es fácil de explicar. El desinterés en el tema por parte de las agencias gubernamentales de los países exportadores de capital a América Latina, refleja la posición de sus respectivos sectores privados que consideran que los gobiernos no deberían inmiscuirse en cuestiones que no les corresponden.⁶ Se estima que las transacciones financieras internacionales privadas de cualquier índole pertenecen al ámbito de asuntos "delicados" y que su análisis podría —se supone— proporcionar armas a los enemigos de la inversión extranjera en los países receptores. Es interesante comprobar que el ambiente de secreto que, hasta cierto punto, rodea a las actividades de las grandes corporaciones internacionales en el exterior, contrasta con las actitudes bastante abiertas que observan en el país de origen. Dicho sea de paso, esa diferencia de conducta podría ser tema fascinante de estudio para un científico político y social. Probablemente guarde relación con la manera de proceder de los gobiernos latinoamericanos hacia su propio sector privado al que se permite toda clase de abusos y se le deja actuar en secreto, forma ya abandonada en los países capitalistas avanzados, en nombre de la necesidad de fomentar el crecimiento económico a como dé lugar.

9) Las inhibiciones a que han de hacer frente los organismos internacionales son de índole semejante, ya que cualquier investigación sobre la inversión privada a nivel nacional y regional es considerada como políticamente controvertida. Sólo cuando se trata de estudios globales —sobre las tendencias de las grandes corrientes agregadas— desaparecen estas dificultades, como lo demuestran los estudios periódicos sobre las corrientes internacionales de recursos financieros (incluyendo la inversión extranjera directa) publicados por la Secretaría de las Naciones Unidas y la OCED.

10) Tanto los gobiernos latinoamericanos como los centros de estudio independientes del sector oficial, insisten en que es casi imposible emprender investigaciones sobre la inversión extranjera debido a la ausencia de datos. De hecho, tales dificultades no existen. Son más bien fruto de la imaginación de los políticos y de un gran sector de científicos sociales latinoamericanos. El político latinoamericano, por regla general, quiere usar el tema de la inversión externa para impresionar y manejar a la opinión pública, pero tiene muy poco interés en estudiar dicha cuestión en detalle. Por otro lado, desafortunadamente, las ciencias sociales en la región, con algunas —y cada vez en mayor número— honrosas excepciones, viven todavía en el siglo XIX cuando una mala pero vistosa teoría, preferentemente apoyada en argumentación histórico-filosófica, ofrecía a su autor mayor prestigio intelectual y categoría social que una detallada y con-

cienzuda investigación de los fenómenos reales. El *Directorio de centros latinoamericanos* contiene muchos ejemplos de los programas de investigación de tipo tradicional. Otros pueden encontrarse en abundancia en cualquier librería de nuestra parte del mundo.

11) El autor de esta ponencia ha emprendido recientemente una investigación sobre uno de los aspectos de la inversión extranjera en América Latina que, al parecer, afronta dificultades infranqueables, en vista de la escasez de datos. Se trata de un estudio preliminar sobre la banca extranjera en la región, sector supuestamente envuelto en los espesos velos del secreto por la confidencialidad de las operaciones de cualquier banquero. Sin embargo, los primeros intentos de recopilar los datos han permitido descubrir un volumen de información de todas clases, y en tal cuantía, que ya parece factible reconstruir y apreciar no solamente la posición relativa de la banca extranjera en cada país del área, sino también la posición de las distintas cadenas bancarias extranjeras en la región en su conjunto, en lo que se refiere a su capital, sus principales renglones de activos y pasivos, sus ganancias, sus operaciones preferentes, etc. Si se dispusiera de los recursos necesarios, podrían incluso desglosarse por países y actividades los balances consolidados de las casas matrices de la mayoría de los bancos extranjeros que operan en América Latina, con lo que se podría dar respuesta a una serie de preguntas sobre la aportación neta real, en el caso de que existiera, de la banca extranjera al *stock* de recursos financieros no inflacionarios disponibles para el desarrollo de la región.

12) Cualquier investigación de la inversión extranjera en América Latina emprendida al nivel nacional tendría que iniciarse con la elaboración de un "mapa" en el que figurase la participación del capital extranjero privado (directo y de cartera) en los distintos sectores de la economía estudiada. La ausencia de censos oficiales en este campo que incluyeran la identificación de las empresas, su capital inicial, sus estados financieros, sus principales productos, etc., parece desalentar a los investigadores potenciales. Empero, la elaboración de tales "mapas" es factible con base en las fuentes secundarias de que puede disponerse con relativa facilidad y que comprenden:

- a) informes anuales de las casas matrices de las grandes compañías multinacionales que operan en América Latina (el número total de éstas no excede de 500 y en distintos países se sitúa a lo sumo en cerca de 200);
- b) revistas de negocios, norteamericanas y europeas, que registran cuidadosamente nuevos proyectos de inversión o planes de expansión de las empresas extranjeras existentes (las publicaciones especializadas de McGraw-Hill, *Business International*, *Fortune*, *Petroleum News* [Londres, *Sulphur* [Londres], etcétera).
- c) registros nacionales de las empresas de propiedad extranjera (establecidos desde hace algún tiempo en distintos países como Colombia y varias repúblicas centroamericanas con el fin de controlar las remesas de utilidades);
- d) directorios internacionales de la banca, la minería, la industria manufacturera, etcétera;
- e) literatura general sobre la inversión extranjera en América Latina y los *case-studies* que aparecen con frecuencia en Estados Unidos en forma de tesis doctorales; estudios auspiciados, por ejemplo, por la National Planning Association (la serie *United States Business Performance Abroad*), y artículos en las revistas académicas.

⁵ Se tiene noticias de que la OEA ha elaborado para la última reunión del CIES (Puerto España, julio de 1969) un estudio sobre la inversión extranjera en América Latina que al hacer notar los crecientes conflictos entre ésta y los países receptores ofrece una serie de recomendaciones bastante heterodoxas como, por ejemplo, la abstención del capital extranjero de la adquisición de las empresas latinoamericanas existentes y de los intentos de dominación de los sistemas bancarios nacionales. Para detalles véase Richard Lawrence, "Latin Policy on Investors May Tighten, OAS Report Suggests for More Selective Approach be Adopted", *Journal of Commerce* Nueva York, 9 de junio de 1969.

⁶ Según esta escuela de pensamiento, el papel de los gobiernos debería limitarse al fomento del "buen clima jurídico" mediante convenios bilaterales, con la garantía que los negocios originados en los programas de ayuda oficial pasen a manos de las empresas privadas del país "donante", y al apoyo incondicional de éstas cuando por su propia política se encuentren involucradas en los conflictos con los países receptores del capital extranjero.

13) Una vez elaborados estos "mapas" preliminares, basados en la información indirecta, sería relativamente fácil depurarlos mediante la investigación directa, incluyendo entrevistas con las empresas representativas de cada sector, tanto extranjeras como de propiedad nacional. Suscita un comentario más bien triste sobre el estado de los estudios relativos a la inversión extranjera en la región, el hecho de que muchos de ellos se hacen por personas cuyos conocimientos de los problemas financieros, tecnológicos y de producción —a nivel de empresa nacional o extranjera— son sumamente escasos, según lo evidencia el fruto de estas investigaciones. No puede decirse lo mismo de los estudios sobre la inversión extranjera hechos en Australia, India o Canadá, en los que por regla general no sólo participan economistas dedicados al examen de temas generales sino expertos en economía industrial, ingenieros y especialistas en tecnología. En estos últimos destaca como método de investigación la encuesta directa basada en un muestreo científicamente diseñado. Sin embargo, cabe destacar que, en los países mencionados, los gobiernos no sólo tuvieron la iniciativa de tales estudios sino que cooperaron en la elaboración de los mismos, proporcionando a los grupos de trabajo los datos pertinentes que poseían.

14) El problema que presentan las investigaciones de esta índole no es, como erróneamente se cree en nuestra parte del mundo, un problema de escasez de datos y actitudes completamente herméticas en el seno de los sectores objeto de cada estudio. Es más bien un problema de saber cómo plantear las cuestiones pertinentes y conectarlas con los objetivos de una investigación. La importancia de elaborar un "mapa" o un censo preliminar de la inversión extranjera antes de iniciar la investigación directa, obedece al hecho de que las preguntas surgen sólo durante las investigaciones preliminares. Independientemente de la amplitud de sus objetivos, las experiencias de estudios semejantes emprendidos recientemente en otros países (Australia, Canadá) revelan que cualquier estudio deberá cubrir los siguientes puntos:

- a) valor global de la inversión extranjera en los sectores principales de la economía;
- b) capitalización inicial de las empresas extranjeras y su fuente;
- c) cambios relativos en la participación del capital extranjero en distintos sectores en un período determinado, no inferior a 10 años;
- d) tamaño y antigüedad de las empresas controladas por el capital extranjero;
- e) costos comparativos de la producción de las empresas extranjeras y en las nacionales;
- f) fuentes de financiamiento posterior al establecimiento de las empresas;
- g) estados de pérdidas y ganancias para años escogidos de antemano;
- h) naturaleza de las relaciones no financieras con las casas matrices (control operativo, políticas de personal, transacciones con casas matrices, dependencia respecto al abastecimiento de distintos insumos, características de la transferencia de tecnología, etcétera);
- i) importaciones y exportaciones de las empresas extranjeras;

- j) cambios en el volumen de empleo;
- k) prácticas respecto al destino final de las utilidades;
- l) actitudes y políticas respecto a la participación del capital nacional.

15) A primera vista, puede parecer difícil conseguir este tipo de datos debido al supuesto ambiente de secreto que predomina en las empresas de propiedad extranjera. Sin embargo, hay indicios de que los obstáculos pueden ser vencidos, dependiendo los resultados en gran parte de la competencia profesional de los investigadores. En Canadá el profesor Safarian, autor del estudio *Foreign Ownership of Canadian Industry* (Toronto, 1966) distribuyó entre las empresas extranjeras radicadas en su país unos 1 600 cuestionarios compuestos de alrededor de 50 preguntas detalladas y recibió más de 300 respuestas. Al argumento de que algunas de las respuestas fueron falseadas, el profesor Safarian dio una respuesta basada en el sentido común: tratándose de una encuesta en la que se guardaba el anonimato —dijo—, hubiera sido más fácil arrojar el cuestionario al bote de la basura que tratar de engañar al investigador. En una reciente encuesta, auspiciada por la OCED, sobre la actitud de los empresarios mexicanos frente al cambio tecnológico, entre otros temas, se recibieron también un 20% de respuestas a los amplios y detallados cuestionarios, lo que pone de manifiesto que en América Latina se subestima por lo general la falta de cooperación de los empresarios hacia las encuestas científicas.

16) En lo referente a la metodología de los estudios propuestos podrían usarse como punto de partida las siguientes investigaciones emprendidas en los años recientes fuera de América Latina;

Dunning, John, *American Investment in British Manufacturing Industry*, London, 1958.

Commonwealth of Australia, *Report of the Committee of Economic Inquiry* (Vernon Report), Canberra, 1965.

Safarian, A.E., *Foreign Ownership of Canadian Industry*, Ottawa, 1966.

Watkins, Melville, H., *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Ottawa, 1968.

17) Aunque pudo haber sido más lógico formular el objetivo de las investigaciones de la inversión extranjera en América Latina, en la primera parte de esta breve ponencia, las observaciones iniciales han marcado indirectamente su rumbo. Se sabe tan poco sobre el tema que el primer objetivo debería estribar en medir, a través del tiempo, el valor cuantitativo y cualitativo de la inversión extranjera en nuestras economías, no en términos globales sino por sectores. Sólo de esta manera se podrá llegar a apreciar las implicaciones económicas y políticas de dicha inversión en el desarrollo de los distintos países de la región. Hasta ahora somos prisioneros de juicios intuitivos, basados en una mezcla muy rara de consideraciones políticas, morales y económicas. El propósito de este trabajo consiste en hacer ver el carácter infructuoso de las lamentaciones ideológicas que se lanzan sobre la dependencia de América Latina y demostrar que es factible emprender estudios científicos en relación con esta materia aprovechando las metodologías elaboradas en otras partes del mundo. La dependencia es una de tantas facetas del subdesarrollo general de América Latina y para salir de él es menester ante todo investigar la realidad, en vez de propagar imágenes retóricas de escaso valor operativo.