

La inversión privada norteamericana y el

desarrollo de Mesoamérica

MIGUEL S. WIONCZEK

El propósito de este ensayo es revisar y analizar el comportamiento reciente de la inversión privada directa norteamericana en la región que, a falta de una denominación geográfica más adecuada, llamaremos Mesoamérica. Esta región incluye las repúblicas latinoamericanas situadas en el litoral del mar de las Antillas —México, Colombia y las de Centroamérica— y el área misma del Caribe, es decir, las islas del Caribe (bien se trate de estados independientes o de territorios semiautónomos) y las Guayanas. Dos países independientes de Mesoamérica —Venezuela y Cuba— no serán examinados en este ensayo, dado que constituyen casos especiales, aunque por razones diametralmente opuestas. Venezuela, país que cuenta con el mayor volumen de inversiones directas norteamericanas entre todos los de América Latina, tiene concentrada la mayor parte de esa inversión en un solo sector —el del petróleo. En Cuba no hay ninguna inversión norteamericana. De este modo, la exclusión de Venezuela y Cuba facilita el análisis de las tendencias recientes relacionadas con el papel desempeñado por la inversión privada norteamericana en la región y la presentación de algunos comentarios generales acerca de sus efectos sobre las economías de los países mesoamericanos, en los últimos diez años. Debido al carácter general del ensayo, no se examina a fondo la experiencia de ninguno de los países a los que se hace referencia, aunque, en algunos casos, como el de México, ésta puede ser de gran interés para los demás.

Observando que en muchos sectores de la opinión pública de Estados Unidos la realización de inversiones privadas en el extranjero es considerada como una suerte de favor hecho a los países en desarrollo, ávidos de capital, una de las ponencias presentadas a esta conferencia* sugiere que se tenga particular cuidado en examinar, desde el punto de vista de los países receptores, el diente de esta clase especial de caballo regalado.

NOTA: Este ensayo fue presentado en la Conferencia sobre Relaciones Internacionales del Hemisferio Occidental y la Región del Caribe, celebrada en la University of West Indies, Kingston, Jamaica, entre el 16 y el 18 de mayo de 1968. La Conferencia fue patrocinada conjuntamente por la Universidad de los Andes (Colombia), El Colegio de México, la University of Miami (Estados Unidos) y la University of West Indies.

* La de Michael Brower, que se incluye también en este número de *Comercio Exterior*. [N. de la R.]

I Yo adhiero plenamente tal práctica, en vista del hecho de que, por razones muy complejas, muy pocas personas de los países subdesarrollados considerarían la inversión extranjera directa como un favor o una ayuda concedida por móviles humanitarios. Bien puede ser porque nuestra experiencia histórica con las empresas extranjeras es mucho menos satisfactoria de lo que suele creerse en los países exportadores de capital, o bien porque las áreas receptoras observan con un saludable cinismo la naturaleza pasada y presente de las relaciones financieras y económicas internacionales. De cualquier manera, persiste el hecho de que es cada vez más difícil presentar en las áreas subdesarrolladas, la imagen de la inversión extranjera directa como un bello caballo regalado. Algunos arguirían que no se trata, de ninguna manera, de un caballo, sino de un lobo con piel de oveja. Pero, dado que la naturaleza verdadera del ente en cuestión es tema de enconados debates ideológicos en América Latina y en otras regiones, existen buenas razones para examinarlo con la mayor asepsia clínica posible.

No deja de ser sorprendente que, a pesar de la vehemencia del debate que sostienen en el hemisferio occidental los partidarios y los enemigos de una mayor participación del capital privado externo en el desarrollo de América Latina, se sepa realmente tan poco acerca de los verdaderos efectos económicos, políticos o tecnológicos de esa inversión sobre las economías del área.¹ Se tiene, por una parte, fácil acceso a series históricas globales sobre el valor en libros de la inversión privada extranjera en la mayoría de los países de la región; sobre las corrientes netas y brutas anuales de capital; sobre las tasas promedio de ganancia, y sobre la distribución de la inversión extranjera entre los principales sectores económicos; tanto para la región en su conjunto, como para cada uno de

¹ El único estudio para la región en su conjunto, publicado en 1964 por la CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina* (Publicación de las Naciones Unidas 65.H.G.4), adopta, como otros estudios realizados en nombre de instituciones internacionales, un enfoque predominantemente cuantitativo y se abstiene de discutir detalles de las operaciones de los inversionistas directos norteamericanos en el área y sus efectos sociopolíticos. El último estudio del Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U. S. Investment in the Latin American Economy*, data de 1957 y está irremediablemente obsoleto. Los informes anuales de la ONU y de la OCED sobre la corriente de recursos externos a los países en desarrollo se abstienen, como era de esperarse, de presentar y discutir cualquier aspecto controvertido de la inversión extranjera directa en las áreas subdesarrolladas.

los países que la integran, pues tales estadísticas son divulgadas periódicamente en el *Survey of Current Business*, publicación oficial del Departamento norteamericano de Comercio. Hay también un creciente volumen de literatura acerca de los aspectos legales de la inversión extranjera² y se han realizado algunos esfuerzos, en el terreno académico, destinados a definir la naturaleza de los conflictos planteados entre las sociedades de tendencias nacionalistas de los países en desarrollo, y el principal exportador de capital de nuestros días: las corporaciones multinacionales establecidas en Estados Unidos.³ Pero es muy poco aún lo que se sabe acerca del funcionamiento real de las empresas controladas desde el exterior establecidas en nuestra parte del mundo, mucho menos, desde luego, que en Australia, Canadá, Gran Bretaña, Francia e incluso la India, países en los que, a iniciativa de los gobiernos, el problema ha sido estudiado por equipos grandes y competentes de economistas y de especialistas en ciencia política.

En América Latina, se sigue presentando, en general, la situación en la que los mitos acerca de la inversión extranjera directa son combatidos con otros mitos. Paradójicamente, los participantes en estos debates, que se desarrollan sobre todo en el terreno ideológico, tienen que confiar, casi por completo, en los datos generales sobre inversión extranjera que proporcionan las entidades oficiales norteamericanas, las que, desde luego, distan de ser neutrales, ya que su papel es, entre otros, el de defender una cierta imagen externa de los inversionistas privados norteamericanos, frente a los ataques reales o imaginarios de cualquier procedencia. Resulta un tanto desalentador comprobar la escasa visión de los hombres de Estado de América Latina, manifestada en el hecho de que pocos países de la región se hayan propuesto realizar una amplia y objetiva investigación sobre la verdadera función de la inversión extranjera directa en su economía. Dado que es difícil argüir que América Latina carece del número suficiente de economistas y especialistas en ciencia política competentes para realizar el estudio, la principal razón de la carencia de exámenes analíticos sobre el asunto en la región es que los detentadores del poder político en América Latina encuentran el asunto extremadamente difícil de manejar en términos políticos, tanto interna como internacionalmente. Viéndose presionados, por una parte, a aceptar la dependencia respecto de los recursos externos de capital, incluyendo el capital privado, por la supuesta o real escasez de ahorro interno, y, enfrentándose, por la otra, a una amplia hostilidad interna derivada de la noción de creciente dependencia económica respecto de intereses extranjeros, los gobiernos tienden a considerar conveniente abstenerse de realizar investigaciones serias sobre el asunto. En consecuencia, parecemos estar condenados a continuar viviendo en un mundo habitado por caballos regalados, tiburones, sardinas y muchos otros personajes del bestiario del siglo xx, en lugar de intentar adoptar actitudes racionales hacia el capital privado externo y diseñar políticas nacionales y regionales consecuentes.

² Véase, por ejemplo, Unión Panamericana, *El régimen de las inversiones privadas en el Mercado Común Centroamericano y en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Washington, D. C., 1964.

³ Entre otros, Raymond Vernon (Ed.), *How Latin America Views the U. S. Investor*, Praeger Special Studies in International Economics and Development, Frederick A. Praeger, Publishers, Nueva York, 1966; y, Viotor L. Urquidí, "The Implications of Foreign Investment in Latin America", en Claudio Veliz (Ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, Londres, 1965.

En estas circunstancias, cualquier lego inteligente, ya sea en América Latina o en Estados Unidos, debe sentirse terriblemente confundido. Por una parte, escucha que la política oficial norteamericana consiste en confiar a la empresa privada de ese país el papel de principal proveedor de fondos para el desarrollo de la región. Por otra, observa numerosas referencias al lento pero sostenido decrecimiento de las nuevas inversiones privadas norteamericanas en América Latina, supuestamente originado en el clima insatisfactorio para la inversión, las presiones inflacionarias, las tensiones políticas y los atractivos ejercidos sobre el inversionista potencial por los países de alto ingreso de Europa occidental y Oceanía. En el momento en el que está a punto de convencerse de que los inversionistas privados norteamericanos parecen no atender las exhortaciones de su gobierno, en el sentido de acudir en ayuda del desarrollo latinoamericano, escucha muchas voces en el sentido de que América Latina está cada vez más dominada desde el punto de vista económico por el capital privado extranjero, que explota las posibilidades de inversión más dinámicas y redituables, en desmedro de las empresas locales. Aún más, se le advierte que esa situación tiene serias implicaciones políticas y no podrá ser sostenida por mucho tiempo.

Con el propósito de disipar, al menos en parte, tal confusión, se pretende, en este trabajo, cuantificar los cambios en el valor de las inversiones privadas norteamericanas en cinco principales áreas de Mesoamérica (México, América Central, Panamá, los países y territorios del Caribe, y Colombia), ocurridos entre 1955 y 1965; distinguir y analizar las alteraciones habidas en la distribución de esas inversiones por principales sectores productivos (cuadro 1); comparar esos cambios y variaciones con los que ocurrieron en la porción sur del hemisferio occidental en el mismo período (cuadro 2) y con la magnitud de las corrientes netas de capital privado norteamericano a América Latina en años seleccionados del período de posguerra (cuadro 3) y, finalmente, explicar las consecuencias de la actual situación para los países receptores. La exclusión de los países y territorios del Caribe del cuadro 3 no es intencional, se trata, simplemente, de que el autor no ha podido compilar los datos sobre ingresos totales, remesas de utilidades a Estados Unidos, utilidades reinvertidas, y corrientes netas de capital norteamericano al Caribe en el período de 1950 a 1965.

Contrariamente a las opiniones intuitivas más extendidas, las cifras presentadas en el cuadro 1 no indican que el valor de las inversiones directas norteamericanas en Mesoamérica, un indicador crudo pero útil del grado de potencia económica de las corporaciones norteamericanas dentro de la economía de la región, no han sido afectadas negativamente de ninguna manera por acontecimientos tales como la Revolución cubana, sus supuestas repercusiones políticas en América Central o el insatisfactorio clima para las inversiones.⁴ Entre 1955 y 1965, el valor en libros total de la inversión privada norteamericana en Mesoamérica (excluyendo Venezuela, Cuba y las inversiones en servicios marítimos bajo bandera panameña) más que

⁴ La falta de conexión entre los acontecimientos en Cuba y la corriente de inversiones norteamericanas a América Latina ha sido señalada por Leland L. Johnson, *The Course of U. S. Private Investment in Latin America since the Rise of Castro*, Rand Memorandum RM-4091-ISA, The Rand Corporation, Santa Mónica, Calif., mayo de 1964.

se duplicó, al pasar de cerca de 2 000 millones de dólares a más de 4 500 millones. Si se excluye México y América Central, que supuestamente representan los principales centros de atracción de los inversionistas norteamericanos en la parte sur del hemisferio occidental, las conclusiones son aún más notables. El valor en libros de la inversión norteamericana directa en el Caribe, Panamá y Colombia, considerados en su conjunto, casi se triplicó en el período relativamente breve de esa década, al pasar de 1 100 millones de dólares a 2 800 millones, cifra esta última que excede el valor de las inversiones norteamericanas en Venezuela. Como resultado de estos acontecimientos, que difícilmente pueden ser explicados por grandes entradas de capital a Mesoamérica en la última década, ha cambiado radicalmente, como puede verse en el cuadro 2, el patrón de distribución geográfica de las inversiones norteamericanas directas en la parte sur del hemisferio occidental.

A mediados de los años cincuenta, América del Sur (con excepción de Venezuela) representaba aproximadamente el 45% del valor en libros total de las inversiones directas norteamericanas en la parte sur del hemisferio occidental; Venezuela tenía el 25% del mismo total y Mesoamérica el restante 30%. Diez años después, en 1965, sólo el 35% de las inversiones privadas norteamericanas correspondía a América del Sur, el 25% a Venezuela y el 40% a Mesoamérica. Al mismo tiempo que destruyen el todavía popular mito de que los acontecimientos en Cuba afectaron la evolución de las inversiones privadas norteamericanas en las zonas adyacentes, esas cifras apoyan sólidamente la proposición de que las decisiones sobre inversión extranjera se adoptan en respuesta a consideraciones de crecimiento económico, reutilización inmediata y necesidad de capturar un mercado que, de otra suerte, quedaría en manos de algún competidor, más bien que a la luz de riesgos políticos más o menos indefinidos y de posibles imperfecciones en el clima para la inversión. En este contexto, resulta particularmente instructiva la experiencia de México. Las políticas mexicanas hacia la inversión extranjera directa son considerablemente menos benignas —en el sentido tradicional— que la de la mayoría de los países latinoamericanos y se impide que el capital extranjero, especialmente las subsidiarias de empresas extranjeras que no admiten participación de capital nacional, intervenga en muchos sectores importantes.⁵ Sin embargo, el país ha presenciado, durante la última década, una verdadera avalancha de posibles inversionistas extranjeros dispuestos a aceptar —a cambio de altas utilidades y mercados en expansión— toda suerte de restricciones legales y administrativas y de medidas destinadas a asegurar una participación creciente del capital y las habilidades empresariales de los mexicanos en nuevas empresas conjuntas.

Con el propósito de apreciar mejor el cada vez más importante papel de las inversiones directas norteamericanas en las economías de Mesoamérica es preciso considerar los cambios habidos en la distribución sectorial de esas inversiones en la región. Aunque el área de Mesoamérica a la que aquí nos referimos abarca economías de muy distintos tamaños y con niveles de desarrollo e ingreso por habitante muy variados, es posible distinguir algunas tendencias bien definidas. De este modo, la inversión norteamericana directa en las actividades

tradicionales (minería y fundición, extracción de petróleo, agricultura de plantación y servicios públicos) no ha participado del reciente auge de las inversiones extranjeras en la zona. En realidad, si se deja de lado el caso de la extracción de bauxita en el Caribe, las inversiones extranjeras tradicionales en actividades orientadas a la exportación han, con toda probabilidad, declinado, tanto en términos absolutos como relativos, en la última década.

Al examinar los datos contenidos en el cuadro 1 y la información adicional disponible al respecto, es posible comprobar lo anterior, en cuanto se tienen en cuenta dos salvedades. Dado que en Mesoamérica las compañías petroleras internacionales se dedican a la extracción de crudos sólo en Trinidad-Tobago y Colombia, que en México la industria petrolera es propiedad del Estado y que en el resto de la zona aparentemente no se han descubierto todavía yacimientos petrolíferos comercialmente explotables, las inversiones norteamericanas directas en la industria petrolera corresponden básicamente a actividades de refinación. En segundo lugar, las inversiones norteamericanas en agricultura de plantación aparecen en el cuadro 1 como parte del renglón "otros", junto con servicios distintos del comercio (banca, seguros, turismo, líneas navieras, etc., etc.). La mayor parte de las inversiones norteamericanas en agricultura de plantación han estado históricamente concentradas en Centroamérica, donde las empresas extranjeras que explotan las plantaciones de plátano se están disociando gradualmente de esas operaciones, sin deshacerse por ello de su control sobre los aspectos de comercialización internacional de su producto. Aunque no se dispone de cifras sobre las nuevas entradas de capital privado en agricultura de plantación en otras regiones de Mesoamérica, es posible suponer que la inversión norteamericana en ese sector (plátano en Centroamérica y azúcar en el Caribe) se situó en 1965 al mismo nivel que 10 años antes, es decir, en alrededor de 200 millones de dólares.

Manteniendo en mente la naturaleza de las inversiones petroleras en el área y dejando de lado la explotación de bauxita en el Caribe, puede verse que en 1955 un total de alrededor de 1 000 millones de dólares estaba invertido por empresas privadas norteamericanas en la minería, la extracción de petróleo, la agricultura de plantación y los servicios públicos de Mesoamérica, mientras que otra cantidad semejante (1 000 millones de dólares) estaba invertida en refinación de petróleo, industrias manufactureras, comercio y otros servicios. En 1965, en cambio, el valor de las inversiones norteamericanas privadas en los sectores tradicionales se situó alrededor de 950 millones de dólares, o sea poco menos del nivel de 1955, como resultado de la desinversión en servicios públicos y minería; en tanto que el valor de las inversiones en los nuevos sectores dinámicos se incrementó, durante los mismos 10 años, hasta más de 3 500 millones de dólares, es decir, en tres y media veces. De este modo, se encuentra que en los últimos años no sólo cambió el foco de atracción de las inversiones privadas norteamericanas de América del Sur a Mesoamérica sino que la distribución sectorial de tales inversiones en Mesoamérica se alteró también profundamente.

Esta sorpresiva situación respecto del estancamiento de las inversiones en los sectores tradicionales y de su rápida expansión en los sectores nuevos, sería mucho menos sorprendente si se aplicase sólo a México, país que durante la pasada década siguió la política de eliminar las inversiones extranjeras de la

⁵ Para mayores detalles, véase Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, Siglo XXI Editores, S. A., México, 1967.

minería y de los servicios públicos mediante la llamada "mexicanización". Sin embargo, ningún otro país de la zona mantuvo en años recientes limitación alguna a la inversión extranjera en las actividades primarias tradicionales orientadas a la exportación o en los servicios públicos. Bien por el contrario, algunos gobiernos de la zona todavía realizan esfuerzos para conseguir inversiones extranjeras en esos casos. Bajo tales circunstancias, es claro que la iniciativa para reducir sus actividades en los campos tradicionales en Mesoamérica provino de las empresas extranjeras mismas, fenómeno que trae a la memoria inmediatamente el comportamiento de los inversionistas extranjeros en el sector petrolero de Venezuela después de 1958.

¿Cómo puede explicarse la aparente pérdida de interés en Mesoamérica por parte de las corporaciones extranjeras que habían operado ahí por varias generaciones y, por otra parte, el gran interés de las empresas recién llegadas? Una amplia gama de factores parece entrar en juego para responder a esta cuestión.

En primer lugar, la situación mundial de las industrias explotadoras de recursos naturales sufrió considerables cambios en los últimos 10 años que indujeron a las compañías mineras y petroleras a introducir los ajustes necesarios en su estrategia global. El descubrimiento de nuevos y ricos depósitos minerales en otras partes del mundo, la expansión de las actividades extractivas en los países industrializados, la revolución en la tecnología de exploración y transporte, y la débil demanda mundial de materias primas industriales, se reunieron para disminuir la importancia relativa de los recursos minerales de Mesoamérica para las compañías internacionales que operan en varios continentes al mismo tiempo.⁶ Aún más, los yacimientos de petróleo, metales y otros minerales situados en Mesoamérica, que por algún tiempo habían sido considerados como una suerte de reserva estratégica para las empresas norteamericanas, empezaron a perder incluso esa importancia, en vista del lento ablandamiento de las tensiones internacionales entre el llamado mundo de libre empresa y los países socialistas. Algunos acontecimientos políticos y militares inesperados, como el conflicto del Medio Oriente en 1967 y el subsecuente cierre del Canal de Suez, pueden haber ampliado transitoriamente la importancia de los yacimientos petroleros de Mesoamérica, pero, en términos mundiales, el desequilibrio entre la oferta y la disponibilidad potencial de materias primas industriales y la demanda de éstas se ha tornado, en los últimos años, más pronunciado. La misma situación parece caracterizar a la agricultura de plantación, como demuestra el comportamiento del mercado mundial del azúcar.

Si se tienen en mente las presiones ejercidas por los países receptores, en favor de una mayor participación en las utilidades de las industrias extractivas orientadas a la exportación, y la falta más o menos generalizada de entusiasmo en América Latina respecto del control extranjero de los enclaves orienta-

dos a la exportación, es fácil comprender las razones por las que las empresas extranjeras tratan de disociarse progresivamente de los tipos tradicionales de inversión en Mesoamérica y en algunos países de la parte sur del hemisferio occidental. Un proceso similar se manifiesta en los servicios públicos, cuya redituabilidad se ha visto negativamente afectada por las medidas estatales de control y reglamentación adoptadas en todo el mundo.

En algunos países de Mesoamérica, la reducción de las inversiones norteamericanas directas tradicionales tiende a ser considerada como un fenómeno saludable desde el punto de vista político, que refleja la "liberación" de los países receptores respecto de la dominación económica extranjera. Es difícil adherirse incondicionalmente a esta tesis, un tanto simplista dado que está basada en la aplicación, a condiciones internacionales radicalmente nuevas, de teorías obsoletas de control económico y político de la economía a través del control de su base de recursos naturales. La teoría de "rescatar" los recursos naturales de la dominación extranjera para su futuro empleo con propósitos de desarrollo nacional y, eventualmente en el mejor de los casos, para exportaciones de productos manufacturados, pudo haber sido plenamente válida en un mundo en el que se consideraba que los recursos naturales eran escasos, es decir, en el mundo de Ricardo, Malthus y John Stuart Mill. Sin embargo, la situación actual difiere sustancialmente: la revolución tecnológica ha traído consigo la abundancia, real y potencial, de recursos naturales a escala mundial y ha hecho aún más visible la escasez de capital y tecnología en los países en desarrollo. Dado que los líderes políticos y la opinión pública de las regiones subdesarrolladas viven aún en un mundo ricardiano-malthusiano, en tanto que las corporaciones internacionales están bien al tanto de los cambios radicales habidos en la disponibilidad relativa de diferentes factores de la producción, incluida la tecnología, se tiene oportunidad de presentarse en Mesoamérica y en otras partes del mundo en desarrollo, el fascinante fenómeno de la coincidencia de intereses —aunque por distintas razones— entre los inversionistas extranjeros en la explotación de recursos naturales y los países receptores. Los primeros reducen sus actividades en los sectores tradicionales de los países en desarrollo, mientras que los segundos los ayudan en esa tarea, en nombre de un mayor control nacional sobre los recursos naturales, a través de la "mexicanización", "chilenización", etc., de las industrias extranjeras.

Algunos estudiosos de la economía internacional sugieren que, dentro de algunas décadas, se producirán cambios considerables en la estructura de propiedad de las actividades extractivas. En tanto que los mercados del petróleo, el cobre o cualquier otra materia prima industrial difícilmente alcanzarán la estructura clásica atomizada que existe en los casos del algodón, el azúcar o el café, bien puede ser que marchen en esa dirección. Las compañías internacionales productoras de materias primas se retirarán progresivamente de ese campo, al menos en los países en donde la reutilización relativa de tales actividades disminuya, y pasarán al procesamiento de semimanufacturas y manufacturas para esos mismos mercados, debido a que en estas actividades los márgenes de utilidad son muy altos. Para poder suministrar esas manufacturas a los países avanzados, las corporaciones internacionales podrán convertirse, de productoras, en compradoras de materias primas adquiridas de los nuevos propietarios locales de las industrias que explotan los recursos naturales. Este caso puede ser ejemplificado por los acontecimientos en la industria petrolera interna-

⁶ Estos factores no afectan la extracción de bauxita en el Caribe, dado que la industria del aluminio es una de las de más rápido crecimiento en el mundo. Para detalles al respecto, véase Norman Girvan, *The Caribbean Bauxite Industry*, Studies in Regional Economic Integration, vol. 2, núm. 4, Institute of Social and Economic Research, University of West Indies, Jamaica, 1967; y, Andrew C. Huang, *Past and Prospective Trends in the World Aluminium Industry*, BIRF, Washington, mayo de 1968 (mimeo.).

cional, dictados por el hecho de que las tasas de utilidad en la extracción de crudos son menores y decrecientes en comparación con las utilidades en las industrias de refinación y petroquímica, tanto en escala global como en muchos países que cuentan con yacimientos petrolíferos. Todavía queda por verse si esos cambios en las actividades de las empresas extranjeras que explotan los recursos naturales de los países en desarrollo resultarán favorables a los intereses a largo plazo de estos últimos.

III

En tanto que las inversiones extranjeras en las actividades tradicionales orientadas a la exportación en Mesoamérica permanecían más o menos estancadas, se presenciaba una gran expansión de las nuevas inversiones norteamericanas —en términos de valor en libros más que de entrada de nuevos capitales— en las industrias manufactureras (incluyendo refinación de petróleo), el comercio, la banca y otros servicios. De acuerdo con estimaciones derivadas del cuadro 1, el valor de las inversiones privadas directas norteamericanas en las industrias manufactureras de Mesoamérica creció, en los últimos 10 años, de 350 millones de dólares a 1 200 millones; en refinación de petróleo, de alrededor de 200 millones a 750 millones; en el comercio, de 200 millones a 600 millones; y en los demás servicios (principalmente banca y turismo), de aproximadamente 200 millones a 650 millones. El cambio de los sectores tradicionales a los nuevos es aún más notable si se excluye el caso de México, donde no es admitida la inversión extranjera en refinación de petróleo y servicios financieros. En el resto de Mesoamérica (Centroamérica, Panamá, el Caribe y Colombia) es realmente impresionante la extensión del control económico alcanzado por las inversiones norteamericanas sobre los sectores manufactureros y de servicios desde mediados de la década de los cincuenta.

Mientras que en México y en Colombia puede asociarse, en cierto grado, la entrada más acelerada de grandes inversiones norteamericanas en manufacturas y servicios con los sostenidos avances en la industrialización y la diversificación económica general, acompañados de grandes inversiones internas en los sectores nuevos y más dinámicos, esta misma proposición difícilmente puede sostenerse en el caso de los países más pequeños de Mesoamérica. En ellos, puede suponerse, la actividad de los inversionistas extranjeros en los nuevos sectores se produce en un marco de desarrollo industrial incoordinado, que ofrece ventajas indebidamente altas al capital y la tecnología extranjeros sin definir los objetivos económicos y sociales de la industrialización, dentro de una estrategia económica a largo plazo.

No puede haber duda de que, por ejemplo, el establecimiento del Mercado Común Centroamericano ha creado nuevas oportunidades de inversión en el campo del procesamiento final de muchas manufacturas y en el sector de intermediación financiera. Es de dudarse, empero, si, dados el tamaño del mercado regional y la ausencia de políticas regionales de inversión e industrialización, la "primera etapa" de la industrialización centroamericana, equivalente al establecimiento de una vasta red de industrias ensambladoras de bienes de consumo, será seguida —como ocurrió en México después de 1950— por una "segunda etapa" de industrialización que entrañe un uso

creciente de insumos de producción nacional en la producción de los bienes manufacturados de consumo final, primero con vistas al mercado interno y, posteriormente, con vistas a la exportación. Aunque en el caso de Centroamérica las manifestaciones acerca de su acelerada industrialización a lo largo de los años sesenta parecen estar apoyadas por las estadísticas que muestran el muy veloz crecimiento del comercio intrazonal centroamericano de manufacturas, algunos observadores externos han objetado esta tesis. Como se señaló en un ensayo reciente, a menos que América Central consiga progresos significativos en el futuro inmediato en la instrumentación de políticas regionales de industrialización que persigan aumentar el uso de los insumos regionales, política que difícilmente puede ser confiada al libre juego de las fuerzas del mercado,

bien puede encontrarse que las esperanzas alimentadas por el rápido crecimiento del comercio intrarregional durante los últimos diez años, se verán frustradas, y que la integración no puede ir mucho más allá de facilitar la circulación de bienes de consumo producidos en el exterior, que han sido sujetos a un grado de procesamiento bastante limitado dentro del área.⁷

Lo que resulta cierto para el proceso de industrialización, en gran parte ficticio, de las repúblicas centroamericanas, lo es aún en mayor grado para la industrialización promovida en el Caribe a raíz de la descolonización política de las grandes islas de la zona.⁸ Este tipo de industrialización debe haber resultado extremadamente redituable para las corporaciones industriales extranjeras, las que deben haber tenido excelentes razones para olvidar sus mercados de exportación tradicionales a cambio del establecimiento de subsidiarias ensambladoras protegidas por altas barreras arancelarias, tanto en América Central como en el Caribe.⁹ Mientras que la redituabilidad de las nuevas industrias en Centroamérica no ha sido estudiada sistemáticamente, la situación actualmente prevaleciente en el Caribe ha sido descrita con las siguientes palabras:

Aislados de la competencia externa por el proteccionismo y por las prédicas del nacionalismo y de la competencia interna por el reducido tamaño del mercado y, a veces, por un *status* monopólico estatutario, muchos inversionistas no han tenido dificultad en conseguir utilidades que

⁷ Sidney Dell, "Obstacles to Latin American Integration", ponencia presentada a la Conferencia sobre Integración de América Latina, California Institute of International Affairs, Palo Alto, Calif., mayo de 1968 (mimeo.).

⁸ Las características del esfuerzo de industrialización en Trinidad-Tobago han sido descritas recientemente con las siguientes palabras: "La política inicial para promover el desarrollo industrial parece haber sido concebida un tanto al azar, sin una idea clara de los objetivos a largo plazo que habría de perseguir tal política. No hubo pronunciamientos definidos respecto del tipo de industrias que se trataría de atraer... ni hubo legislación especial alguna destinada a atraer industrias orientadas a la exportación. El resultado fue que las industrias que se establecieron no estaban relacionadas entre sí y, además, no ejercieron efecto importante alguno en la situación del empleo". Eric Armstrong, *Import Substitution in Jamaica and Trinidad-Tobago*, Part A, Incentives Legislation in Trinidad-Tobago, Studies in Regional Economic Integration, vol. 2, núm. 5, Part A, Institute of Social and Economic Research, University of West Indies, Jamaica, 1967, p. 1.

⁹ En un estudio reciente se señala que el nivel medio de protección en América Central se incrementó considerablemente después del establecimiento del mercado común. Véase Roger D. Hansen, *Central America: Regional Integration and Economic Development*, National Planning Association, Washington, D. C., 1967, p. 25.

sólo pueden ser consideradas como extraordinarias. Las pocas pruebas que hemos podido analizar, con relación a Jamaica parecen indicar que bien valdría la pena examinar a fondo la cuestión. Por ejemplo, la tasa de ganancia del capital invertido en Jamaica, incluso después de deducir teóricamente el pago de impuesto sobre la renta que correspondería a empresas que en realidad gozan de exención impositiva, fue, en 1960, para el sector manufacturero (excluyendo el azúcar) tan alta como 27 por ciento. Esa tasa equivalía al 12 por ciento sobre las ventas totales. Aún más, las tasas de ganancia en ciertas industrias, por ejemplo, la cervecera, la de bebidas no alcohólicas, la de construcción, la de productos de papel, la de productos de cuero, y la del tabaco, para nombrar sólo a unas cuantas, parecen haber sido considerablemente mayores. Desde ese año, todo parece indicar que las tasas de ganancia han aumentado considerablemente.¹⁰

Las tasas de ganancia extremadamente altas, respecto del capital invertido en manufacturas y servicios, parecen caracterizar al conjunto de la región mesoamericana. Esto explica, en parte, la aparente paradoja de que, aunque la entrada neta de nuevas inversiones privadas norteamericanas a la región es relativamente baja, el grado de control sobre las economías de los países receptores está aumentando rápidamente, incluyendo los países más grandes y más avanzados de la zona: México y Colombia.¹¹ Este creciente grado de control se ve facilitado por las fuertes entradas de capital extranjero, especialmente norteamericano, en la banca de los países de Mesoamérica. No se ha hecho estudio alguno de este fenómeno particular, pero, en general, se sabe que América Central ha presenciado un proceso de compra al mayoreo de los bancos locales por parte de las grandes corporaciones financieras internacionales situadas en Estados Unidos, mientras que en el Caribe, donde no existen intermediarios financieros locales, el anterior predominio de los bancos internacionales británicos se ha visto retado, con éxito, por los bancos norteamericanos en los años recientes.

En teoría podría argumentarse que los bancos no están interesados en la nacionalidad de sus clientes, sino en sus estados financieros. Sin embargo, uno se pregunta si, en ausencia de facilidades especiales de crédito a largo plazo en favor de las empresas locales débiles, la creciente proporción del ahorro interno captada por los intermediarios financieros extranjeros en gran parte de Mesoamérica, no va a parar finalmente a manos de las empresas extranjeras que dan los últimos toques a los procesos de manufactura, o que actúan en el comercio o en otros servicios. Tal tendencia puede verse acentuada si, por

¹⁰ Havelock Brewster y Clive Y. Thomas, *The Dynamics of West Indian Economic Integration*, Studies on Regional Economic Integration, vol. 1, Institute of Social and Economic Research, University of West Indies, Jamaica, 1967, p. 87.

¹¹ De los datos publicados periódicamente por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, puede estimarse que en el quinquenio 1961-1965, la corriente neta total de nuevas inversiones norteamericanas privadas a América Latina y el Caribe llegó alrededor de 900 millones de dólares. Suponiendo que dos terceras partes de esa corriente se destinaron a Mesoamérica, se tendría un subtotal de 600 millones de dólares. En el mismo período, el valor en libros de la inversión directa norteamericana en Mesoamérica se incrementó en más de 1500 millones de dólares, lo que parece indicar que tuvieron gran importancia las reinversiones de utilidades derivadas de inversiones previas y el uso de ahorros internos de los países receptores, canalizados a las empresas manufactureras controladas desde el exterior por medio de los intermediarios financieros bajo control extranjero.

razones de balanza de pagos, un país exportador de capital aplica una política monetaria astringente en su propio territorio e introduce restricciones informales a las salidas de nuevos capitales al exterior. En vista de las actuales dificultades de balanza de pagos en Estados Unidos, y las condiciones generales que privan en los mercados de capital de Europa, existen razones para creer que las empresas, controladas desde el exterior, situadas en Mesoamérica, usan cada vez en mayor grado los ahorros internos de los países de la zona para financiar sus nuevas necesidades de inversión. De acuerdo con un experto norteamericano:

En la medida en que las sucursales en el exterior de los bancos norteamericanos financian a las subsidiarias de las empresas norteamericanas con fondos obtenidos localmente, proporcionan alivio para el déficit de pagos internacionales de Estados Unidos. Si las subsidiarias de empresas norteamericanas no pueden financiarse de esta manera, se verán forzadas a obtener financiamiento de sus compañías matrices en Estados Unidos, lo que tendería a agravar el déficit de la balanza de pagos. Alternativamente, podrían ser forzadas a reducir sus actividades en el exterior, en detrimento de sus utilidades, las que, en última instancia, serían enviadas a Estados Unidos.¹²

IV

Todo esto conduce a la ampliación de las posibilidades de conflicto entre los sectores controlados desde el exterior y los grupos empresariales locales, por una parte, y entre la estrategia de las corporaciones internacionales y los objetivos nacionales de los países de Mesoamérica, por otra. Las fuentes de conflicto son muy numerosas y no pueden ser discutidas en los términos simplistas utilizados por la izquierda radical de los países de bajo ingreso, sino que requieren de un análisis económico y político más elaborado. En apoyo de su tesis de que la inversión extranjera directa afecta negativamente las economías de los países en desarrollo, los exponentes de las tesis simplistas se valen únicamente de las cifras de balanza de pagos. Comparando las nuevas entradas de capital privado extranjero con el costo total del servicio de las propiedades en manos de extranjeros, los exponentes de esa tesis llegan fácilmente a la bien conocida conclusión de la "descapitalización" del país receptor provocada por las empresas propiedad de extranjeros. El problema es, desde luego, mucho más complicado. Como se señala claramente en cualquier libro de texto de economía y finanzas internacionales, los efectos de la inversión extranjera en una economía dada no pueden medirse exclusivamente en términos de los flujos financieros que quedan registrados en la contabilidad de la balanza de pagos. Una inversión extranjera, como cualquier otra inversión, es mucho más que una transacción financiera, pues ejerce efectos reales sobre factores de la producción distintos del capital. Con el propósito de medir esos efectos reales de la inversión extranjera sobre la economía del

¹² Herbert Bratter, "Multinational Banking", *Banking*, Nueva York, vol. LIX, núm. 6, diciembre de 1966, p. 122. El crecimiento de las actividades de los bancos norteamericanos en el exterior se refleja en el crecimiento del número de sucursales en el exterior de los bancos internacionales establecidos en Estados Unidos, que pasó de 181 a finales de 1964 a 260 en mayo de 1967. Para mayores detalles, véase Jacqueline Balisle, "Foreign Restraints on U. S. Banks Abroad", *Banking*, Nueva York, vol. LX, núm. 2, agosto de 1967.

país receptor, es preciso estudiar el efecto de esa inversión sobre la movilización de factores de la producción, que, de otro modo, podían haber permanecido ociosos en un país de bajos ingresos. El empleo de esos factores por parte de un inversionista extranjero *puede* conducir a sustitución de importaciones, a mayor disponibilidad de divisas mediante nuevas exportaciones, a mayores recaudaciones impositivas, a un aumento en el nivel de empleo interno, a un mejoramiento del nivel de capacitación de la fuerza de trabajo, a patrones de consumo distintos, etc. Es muy difícil no estar de acuerdo con esta forma de argumentación. Aún más, no hay duda de que, en muchos casos —en las economías en desarrollo relativamente grandes, avanzadas y rápidamente crecientes—, la inversión privada externa produce considerables beneficios externos e internos para los países receptores. En estas condiciones, ¿por qué no sólo persisten sino que aumentan, en regiones como Mesoamérica, las reservas y desconfianzas acerca de la entrada indiscriminada de capital extranjero en los sectores dinámicos de la economía? Las reservas manifestadas a este respecto, ¿tienen una motivación puramente política? Toda esta situación, ¿no es sino reflejo del nacionalismo político abierto que parece predominar en el mundo de mediados del siglo xx?

Examinemos uno por uno los posibles efectos positivos de la inversión extranjera directa en las actividades manufactureras y de servicios en Mesoamérica, a la luz de las actuales experiencias de los países más pequeños de esa región. En lo que se refiere a las nuevas instalaciones manufactureras, la mayoría de ellas pertenecen al tipo de las industrias de ensamble destinadas a satisfacer únicamente la demanda de un mercado interno pequeño altamente protegido. La necesidad de importar equipo de capital para el procesamiento final de un conjunto de bienes intermedios, que en gran parte son también importados, difícilmente puede traer consigo grandes ahorros en la cuenta de importaciones. Aún más, es también muy dudoso de que puedan alcanzarse aumentos en los ingresos por exportación, habida cuenta de la estructura de la protección arancelaria, la ausencia de economías de escala en este tipo de proyectos industriales, y las restricciones impuestas por la estrategia global de muchas empresas matrices sobre las actividades de sus sucursales y subsidiarias que operan en la zona.¹³ La preferencia por las técnicas de producción de capital intensivo, en vez de las de trabajo intensivo, derivada del uso de tecnologías desarrolladas en los países avanzados, da lugar a un efecto relativamente limitado de este tipo de inversiones sobre el nivel general del empleo. Aunque la contribución de este tipo de inversiones al nivel general de capacitación de la fuerza de trabajo puede ser considerable, la práctica de utilizar personal administrativo de alto nivel importado desde el país de origen de las inversiones puede constituir una seria desventaja para el país receptor. Las exenciones impositivas, otros incentivos fiscales y los aranceles de importación situados a niveles prohibitivos, afectan negativamente el nivel de la re-

caudación impositiva. Finalmente, es difícil considerar como positivo el efecto sobre los patrones de consumo de la sociedad —que bien pueden necesitar una contracción del consumo sustancial y un aumento del nivel de ahorro— ejercido por la entrada de numerosas empresas extranjeras en el sector manufacturero. En estas condiciones, como ocurre en los países avanzados, se crean necesidades artificiales de consumo, cuya satisfacción sólo puede conseguirse reduciendo severamente el potencial de ahorro de la economía, si bien puede mejorar algo el nivel de bienestar psicológico de los consumidores.

En el sector de los servicios, con la posible excepción de las actividades comerciales y turísticas, son todavía menores las ventajas que pueden derivarse de la inversión extranjera. La inversión extranjera directa en servicios bancarios simplemente carece de sentido desde el punto de vista del país receptor. Este tipo de inversiones no solamente conduce, como ya se señaló, a un creciente control extranjero sobre el ahorro interno sino que, debido a la forma de operación de las redes internacionales de sucursales de las cadenas bancarias multinacionales, se dificulta a las autoridades del país receptor —en condiciones de libre convertibilidad— la implantación de políticas monetarias autónomas orientadas al desarrollo. La incómoda situación derivada de saber que los ahorros internos pueden ser aplicados por las empresas controladas desde el exterior a usos contrarios a los objetivos de desarrollo nacional, se ve agravada por el temor de que otra parte del escaso volumen de ahorro interno pueda ser usada en el exterior del país, de acuerdo con las necesidades financieras globales de las grandes empresas financieras e industriales internacionales.

A la luz de estas consideraciones, deja de resultar sorprendente que la hostilidad hacia la inversión extranjera incontrolada se manifieste en una peculiar coalición que incluye a la izquierda radical, los empresarios nacionales y los técnicos orientados al desarrollo al servicio del Estado. Las empresas privadas locales bien pueden estar preocupadas por la posibilidad de verse superadas por los competidores extranjeros, o bien pueden desear asegurar para sí mismas lo que consideran una "participación justa" en las altas utilidades originadas en un proceso de industrialización desarrollado detrás de altas barreras arancelarias y en medio de toda suerte de incentivos especiales y privilegios. Los representantes de los sectores industrial y financiero locales están bien conscientes de que las empresas extranjeras tienen una tremenda ventaja sobre ellos, en términos tanto de recursos de capital como de tecnología, y difícilmente pueden aceptar el argumento de que, sin la tecnología y el *know-how* administrativos extranjeros, sería casi imposible la aparición de numerosas actividades industriales nuevas. Las consideraciones utilitarias de los grupos de presión nacionales se mezclan, de este modo, con los temores políticos. Como sucintamente lo señaló uno de los estudiosos del nacionalismo económico:

El uso de concesiones arancelarias o impositivas para inducir el establecimiento en el país de industrias que se desea que surjan... frecuentemente arroja el paradójico resultado de incrementar la insatisfacción nacionalista, más que contribuir a la satisfacción general, porque al inducir al productor extranjero de un bien que antes se importaba a establecer en el país instalaciones para su manufactura nacional, se tiene el resultado de que el país

¹³ En 1963-1965, las exportaciones de las filiales en América Latina de empresas manufactureras norteamericanas se elevaron a alrededor de 400 millones de dólares al año, es decir, a aproximadamente el 8 por ciento de sus ventas totales. Las exportaciones de las mismas filiales a Estados Unidos se elevaron a un promedio anual de 70 millones de dólares, equivalente al 1.5 por ciento de las ventas totales. Las tres cuartas partes de esas exportaciones a Estados Unidos estuvieron representadas por las ventas de dos industrias: alimentos elaborados y productos químicos. Para mayores detalles, véase "Sales of Foreign Affiliates of U. S. Firms in 1965", *Survey of Current Business* Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washington, vol. 46, núm. 11, noviembre de 1966, pp. 7-10.

intercambia la insatisfacción de no contar con esa clase particular de industria, por la insatisfacción de tener una industria poseída y manejada por una empresa extranjera.¹⁴

En donde no existen políticas industriales bien definidas, la magnitud de los mercados impone severas limitaciones al proceso de industrialización en su conjunto y el sector privado interno es débil, puede volverse particularmente fuerte la insatisfacción con los resultados del desarrollo económico a través de la inversión extranjera directa. Esta insatisfacción es apreciable en toda Mesoamérica, pero especialmente dentro del Mercado Común Centroamericano, en donde han surgido las más fuertes objeciones contra el avanzado estado de penetración del sector financiero por parte de los bancos internacionales establecidos en Estados Unidos.¹⁵

V

Habiendo pasado revista a los principales motivos de conflicto y fricción que surgen en la mayor parte de Mesoamérica debido a la elevada reutilización de las empresas manufactureras que sólo dan los "últimos toques" al producto y de las empresas de servicios y por los exitosos intentos de los intereses extranjeros de obtener acceso al control del ahorro interno de los países receptores, queda por examinar la última, pero probablemente la más importante, fuente de conflicto. Esta se encuentra en el debilitamiento del control nacional sobre la economía y las consecuencias a largo plazo sobre la balanza de pagos motivadas por la indebidamente prolongada presencia de inversiones extranjeras privadas en un país en desarrollo. La preocupación respecto de estos dos aspectos se manifiesta no sólo en América del Sur y Mesoamérica, sino también en países que, de acuerdo con los criterios internacionalmente aceptados, pueden ser calificados como altamente desarrollados, tales como Australia, Canadá o Francia.

En Australia, la política oficial de dar la bienvenida, de manera irrestricta, a las entradas de inversiones extranjeras fue duramente criticada en 1966 por el Comité de Encuesta Económica (Committee of Economic Enquiry), mejor conocido como el Comité Vernon, que la calificó como una política que pronto daría como resultado el control extranjero de la mayor parte de las empresas privadas del país, mientras que los ingresos pagaderos en el exterior significaban una carga creciente para la balanza de pagos.¹⁶ En Canadá, país en el que también se siguen políticas liberales respecto de las inversiones extranjeras directas, en un estudio reciente —patrocinado oficialmente— sobre la propiedad extranjera y la estruc-

tura de la industria canadiense se expresaron serias reservas respecto del comportamiento de las grandes empresas extranjeras que operan en Canadá. Habiendo observado que la propiedad y el control extranjeros de los sectores clave de la economía canadiense no sólo estaban muy arraigados sino que era probable que continuaran estándolo, en el estudio se subrayaba la urgente necesidad de

asegurar la participación canadiense en los beneficios de la inversión extranjera directa y la presencia de Canadá en el proceso de adopción de decisiones de las empresas multinacionales.¹⁷

Al señalar la existencia de una gran zona de conflicto entre los intereses nacionales de Canadá y los intereses de las grandes corporaciones multinacionales, debido en parte a los objetivos de maximización de utilidades a escala mundial de estas últimas y, en parte también, a su obediencia a los dictados políticos y a las políticas económicas de Estados Unidos, en el estudio canadiense se propone una serie de medidas destinadas a limitar la libertad de acción de las corporaciones extranjeras establecidas en territorio canadiense. Como primer paso, en el informe se recomienda el establecimiento de una entidad estatal especial destinada a coordinar las políticas oficiales hacia la inversión extranjera directa, respecto de la vigilancia del funcionamiento de las firmas propiedad de extranjeros, a examinar los convenios de licencias y a facilitar la importación de tecnología con el mínimo de restricciones para su empleo, a examinar los acuerdos internacionales de distribución de mercados, y a revisar los procedimientos impositivos para asegurar que Canadá obtenga la participación adecuada en los impuestos pagados por las grandes corporaciones internacionales.

Es evidente que todas estas preocupaciones, en distintas áreas importadoras de capital privado, no se originan en consideraciones meramente políticas. Como algunos autores han señalado, en principio, el crecimiento del endeudamiento externo a través de la inversión extranjera directa no es necesariamente un motivo particular de preocupación en una economía en expansión, en el supuesto de que el ingreso neto que se empleará para el servicio de la deuda crezca de manera equivalente. Pero puede llegarse a una situación en la que sea posible el rápido crecimiento del sector de la economía controlado desde el extranjero a través, únicamente, de la reinversión de utilidades, sin ninguna nueva entrada adicional de capital y tecnología externos. Cuando las corporaciones propiedad de extranjeros deciden, por sus propias razones, empezar a reparar utilidades, los problemas de balanza de pagos que se derivan de una decisión de este tipo pueden ser abrumadores, exigiendo a la economía del país receptor la adopción de todo tipo de penosas medidas de ajuste interno. De este modo, la permanencia indebidamente prolongada de las inversiones privadas extranjeras, junto con la práctica de reinvertir una gran parte de sus utilidades y con la de utilizar el ahorro interno para el financiamiento de su expansión, reduce no sólo la autonomía política sino también la económica del país receptor.

¹⁴ Harry G. Johnson, "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States", en Harry G. Johnson (Ed.), *Economic Nationalism in Old and New States*, The University of Chicago Press, Chicago, 1967, p. 13.

¹⁵ Véase, entre otros, una ponencia presentada por Alfonso Moisés Beatriz, presidente del Banco Central de El Salvador, en la VI Reunión de Gobernadores de los Bancos Centrales Latinoamericanos, Alta Gracia, Argentina, abril de 1968, llamada "Normas sobre banca extranjera". La ponencia fue reproducida en *Técnicas Financieras*, CEMLA, vol. VII, núm. 5, mayo-junio de 1968, pp. 512-514.

¹⁶ Para mayores detalles, véase G. C. Moffat, "The Foreign Ownership and Balance of Payments Effects of Direct Investment from Abroad", *Australian Economic Papers*, Adelaida, vol. 6, núm. 8, junio de 1967.

¹⁷ *Foreign Ownership and Structure of Canadian Industry* (Report of the Task Force on the Structure of Canadian Industry), Privy Council Office, Ottawa, 1968, p. 411.

Algunas de las partes más significativas de este informe se reproducen en la sección "Documentos" de este mismo número de *Comercio Exterior*. [N. de la R.]

Con las palabras de un estudioso de la experiencia australiana a este respecto:

...Uno sospecha que, para algunos países, debe haber una incompatibilidad básica, por un lado, entre el objetivo económico de fomentar un desarrollo industrial muy rápido, al tiempo que se persigue el objetivo de empleo pleno en todo momento, siu importar la situación de la balanza de pagos, y, por otra parte, la aceptación de una obligación externa ilimitada, desconocida e incontrolable.¹⁸

Algunos economistas mantienen que el grado en el que la inversión extranjera directa conducirá a un grado cada vez mayor de control externo y a probables mayores dificultades de balanza de pagos del país importador de capital, depende principalmente de tres factores: a) la tasa de crecimiento de las empresas propiedad de nacionales; b) el ritmo de entrada de nuevas inversiones directas extranjeras, y c) la tasa de ganancia, después de deducidos los impuestos, sobre los fondos procedentes del exterior. La significación de estos factores se manifiesta de la manera siguiente. El control de las empresas locales por las extranjeras aumentará si el ritmo de crecimiento de las inversiones extranjeras directas es mayor que el ritmo al que los residentes realizan inversiones en sus empresas privadas; por otro lado, las remesas al exterior de utilidades procedentes de las inversiones extranjeras directas serán menores que la entrada anual de tales fondos en tanto la tasa de crecimiento de las nuevas inversiones extranjeras sea mayor que la tasa de ganancia obtenida por el capital extranjero. La entrada anual de fondos del exterior puede, indefinidamente, ser mayor que la salida anual de ingresos de las inversiones extranjeras, sin que aumente la proporción de empresas locales que pasan a manos de extranjeros. Para que ocurra esto es necesario, sin embargo, que la inversión nacional en empresas nacionales aumente a un ritmo mayor que la inversión extranjera directa y que la tasa de crecimiento de esta última sea mayor que la tasa de ganancia que obtiene.¹⁹

Es claro que el funcionamiento satisfactorio de un modelo de esta naturaleza, desde el punto de vista del país receptor, depende del tamaño del mercado real y potencial; de la disponibilidad de ahorro interno para las empresas propiedad de nacionales o, alternativamente, de la disposición del Estado a iniciar actividades industriales; del nivel de *know-how* administrativo y técnico disponible internamente, y de la naturaleza de la política impositiva. El primer factor influirá en el ritmo de ingreso de nuevas inversiones extranjeras; el segundo y el tercero determinarán el poder relativo de los sectores productivos internos, y el último afectará la tasa de ganancia de los fondos externos. Parecería que sólo en los dos países mayores de Mesoamérica —México y Colombia— se cumplen la mayor parte de las condiciones señaladas. Las ganancias de las inversiones extranjeras directas son extremadamente altas en estos países. Sin embargo, ambos están en posición de absorber grandes montos de fondos externos sin hacer frente a la

penosa perspectiva de presenciar cómo el sector privado de propiedad nacional es absorbido gradualmente por las empresas extranjeras, al tiempo que se presentan crecientes problemas de balanza de pagos, a través de las mayores transferencias al exterior de los ingresos obtenidos por las inversiones extranjeras directas.

La posición de México se ve fortalecida por su prudente política de restringir las inversiones extranjeras directas en las industrias pesadas, de prohibir la participación extranjera en el sector bancario y de condicionar la entrada de firmas extranjeras en muchos otros campos a la aceptación de participar en empresas conjuntas con el capital privado nacional. Aunque la posición de Colombia es considerablemente más débil, la posible participación del país en un mercado común andino, que actualmente se discute en América del Sur, y la modernidad de los grupos empresariales locales, dan a este país ciertas ventajas para la negociación *vis-a-vis* los inversionistas extranjeros actuales y potenciales. Por el contrario, la situación de Centroamérica y el Caribe parece ser irremediamente débil. La dimensión de los mercados, incluso teniendo en cuenta los éxitos iniciales del Mercado Común Centroamericano, es tal que difícilmente puede vislumbrarse el salto de las actividades industriales de "últimos toques" al proceso verdadero de industrialización, que puede suponer un elevado grado de participación estatal en las actividades manufactureras y en algunos servicios. La enorme importancia de las actuales inversiones extranjeras directas en esas áreas torna en extremo difícil la puesta en práctica de una estrategia de esa naturaleza, si es que no la hace imposible, a pesar de la creciente conciencia, entre los técnicos al servicio del Estado, de los insatisfactorios resultados de las políticas de industrialización seguidas en los últimos diez años. Tanto en América Central como en el Caribe, la disponibilidad de ahorro interno para financiar las empresas propiedad de nacionales está severamente restringida por la preponderancia de los intermediarios financieros extranjeros. Es muy reducido el nivel de *know-how* administrativo y técnico disponible en cada país o a escala zonal. Finalmente, las políticas impositivas están diseñadas con el propósito de atraer inversionistas extranjeros privados, a casi cualquier costo desde el punto de vista fiscal, debido a la competencia entre los países más pequeños para atraer fondos extranjeros para financiar una "industrialización nacional" ficticia en gran parte. Es de suponerse que esta carrera competitiva ha alcanzado ya la etapa de los rendimientos decrecientes. Una vez que las primeras oportunidades de inversión en manufacturas y servicios han sido aprovechadas por las corporaciones extranjeras más dinámicas, estos primeros llegados se encuentran, en la mayoría de los casos, en una posición que les permite vivir confortablemente, consiguiendo buenas utilidades, en esos pequeños mercados, sin necesidad de realizar inversiones adicionales en escala importante. Bien pudiera ser que el auge de inversiones extranjeras directas en Centroamérica y el Caribe, habido a principios de la actual década, sea más bien un fenómeno único y no el principio de una nueva tendencia a largo plazo. Puede haber algunas excepciones, como el turismo o la extracción de bauxita en el Caribe, pero, en todo caso, no pasarán de unas cuantas.

¹⁸ Edith Penrose, "Foreign Investment and the Growth of the Firm", *The Economic Journal*, Londres, vol. LXVI, núm. 262, junio de 1956, p. 235.

¹⁹ Esta línea de razonamiento fue seguida por el Comité de Encuesta Económica de Australia, como lo señala G. G. Moffat en su ensayo anteriormente citado.

En estas circunstancias, el autor se ve tentado a concluir estas líneas con una nota más bien pesimista acerca del papel de las inversiones extranjeras directas en el proceso de desarrollo económico de la mayor parte de Mesoamérica. Frente a

los efectos sobre el nivel del ingreso y el del empleo de tales inversiones, han de tomarse seriamente en cuenta los nuevos problemas creados por la inversión extranjera no controlada y por sus repercusiones negativas en los campos económico y político. Es evidente, desde luego, que no están cerrados todos los caminos para establecer algún equilibrio entre los sectores controlados desde el exterior y las economías más pequeñas de la zona de Mesoamérica, pero lo es también que ninguno de ellos se abrirá con las políticas económicas basadas en la filosofía del libre juego de las fuerzas del mercado. Una cooperación económica más estrecha en el Caribe, a lo largo de las líneas seguidas por la CARIFTA, y una política industrial regional en el Mercado Común Centroamericano, podrían realizar alguna aportación en este sentido. También podría contribuir

a aliviar en algo los actuales problemas una mayor insistencia conjunta de los países más pequeños para obtener una mayor corriente de asistencia económica internacional para programas de infraestructura y educación. Alguna suerte de política de control de población podría ayudar a reducir en cierto grado la tremenda presión sobre las tierras disponibles en la región y sobre los gastos del Estado en servicios sociales. Pero ninguna de estas medidas constituye respuesta suficiente a la cuestión clave de la posibilidad de supervivencia económica y política de los Estados-nación pequeños y pobres, en un mundo dominado por naciones, o grupos de naciones, ricas y poderosas y por las no menos poderosas y casi independientes unidades económicas conocidas por el nombre de corporaciones multinacionales.

CUADRO 1

Valor en libros de las inversiones directas norteamericanas en Mesoamérica 1955-1960-1965
(Millones de dólares)

	Total	Minería y fundición	Petróleo	Manufacturas	Servicios públicos	Comercio	Otros
1955							
México	607	154	15	274	91	50	30
América Central	307	15	40	2	95	10	145
Panamá ^a	181	4	12	3	17	63	82
Caribe y Guayanas ^b	608	100	275	10	48	24	151
Colombia	274	—	107	58	37	45	25
Total	1 977	273	449	347	288	192	433
Excluido México	1 370	119	434	73	197	142	403
1960							
México	795	130	32	391	119	85	38
América Central	376	20	50	15	126	16	149
Panamá ^a	405	17	56	9	22	145	156
Caribe y Guayanas ^b	974	176	382	21	56	68	271
Colombia	442	—	233	92	28	46	43
Total	2 992	343	753	528	351	360	657
Excluido México	2 197	213	721	137	232	275	619
1965							
México	1 182	104	48	756	27	138	110
América Central	536	35	140	56	127	27	141
Panamá ^a	724	20	130	24	36	293	221
Caribe y Guayanas ^b	1 535	315	517	205	45	96	357
Colombia	526	—	269	160	29	49	20
Total	4 503	474	1 104	1 201	264	603	849
Excluido México	3 321	370	1 056	445	237	465	739

^a Excluye inversiones en servicios marítimos bajo bandera panameña, estimadas en 375 millones de dólares en 1955.

^b Excluye Cuba, incluye República Dominicana y Haití.

FUENTES: Para 1955: Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U.S. Investments in the Latin American Economy, 1957*; y, *Survey of Current Business*, agosto de 1956.

Para 1960: *Survey of Current Business*, agosto de 1961.

Para 1965: Walter Lederer y Frederick Cutler, "International Investments of the United States in 1966", *Overseas Business Reports*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, OBR 67-72, noviembre de 1967.

CUADRO 2

Valor en libros de las inversiones norteamericanas directas en la parte sur del hemisferio occidental, 1955-1960-1965
(Millones de dólares)

	Total	Minería y fundición	Petróleo	Manufacturas	Servicios públicos	Comercio	Otros
1955							
Total ^a	6 025	1 114	1 507	1 327	734	390	953
México	607	154	15	274	91	50	30
Caribe ^b	1 370	119	434	73	197	142	403
Venezuela	1 428	20	1 058	60	18	140	132
Otros países ^c	2 620	821	—	920	428	58	388
1960							
Total ^a	8 493	1 321	3 117	1 520	867	738	930
México	795	130	32	391	119	85	38
Caribe ^b	2 197	213	721	137	232	275	619
Venezuela	2 569	30	1 995	180	32	165	167
Otros países ^c	2 932	948	369	812	484	213	106
1965							
Total ^a	10 836	1 424	3 546	2 945	641	1 132	1 148
México	1 182	104	48	756	27	138	110
Caribe ^b	3 321	370	1 056	445	237	465	739
Venezuela	2 705	60	2 024	246	19	223	133
Otros países ^c	3 628	890	418	1 498	358	306	166

^a Para toda la parte sur del hemisferio occidental, con excepción de Cuba.

^b Islas del Caribe (excepto Cuba) y Colombia.

^c Los de América del Sur, excepto Venezuela.

FUENTES: Véase cuadro 1.

CUADRO 3-A

Inversiones directas norteamericanas en América Latina, 1950-1965^a
(Millones de dólares)

	Valor en libros al final del año	Utilidades ^b	Utilidades transferidas a EUA	Utilidades reinvertidas	Entradas de capital a la región
1950	3 803	546	470	75	40
1955	5 497	823	658	165	148
1960	7 431	829	594	235	100
1965	9 391	1 160	854	306	176

^a Excluye Cuba y las inversiones en servicios de transporte marítimo.

^b Dividendos, intereses, regalías y utilidades de las sucursales, deducidos los impuestos retenidos en el país receptor y sin deducir los impuestos norteamericanos.

FUENTES: Para 1950: Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Foreign Investment of the United States*, suplemento de *Survey of Current Business*, 1953.

Para los otros años: Véase, respectivamente, cuadro 1.

CUADRO 3-B

Inversiones directas norteamericanas en América Latina, excepto Venezuela, 1950-1965^a
(Millones de dólares)

	Valor en libros al final del año	Utilidades ^b	Utilidades transferidas a EUA	Utilidades reinvertidas	Entradas de capital a la región
1950	2 840	314	234	80	40
1955	4 069	416	251	165	142
1960	4 862	401	245	156	180
1965	6 686	764	481	283	269

^a Excluye, además, Cuba y las inversiones en servicios de transporte marítimo.

^b Dividendos, intereses, regalías y utilidades de las sucursales, deducidos los impuestos retenidos en el país receptor y sin deducir los impuestos norteamericanos.

FUENTES: Véase cuadro 3-A.