

# La función de la inversión extranjera

## en el desarrollo de América

### Latina y el Caribe

MICHAEL BROWER

Es realmente difícil decir algo que resulte inteligente y, a la vez, sea ampliamente aceptado en América Latina y el Caribe sobre el tema de este ensayo. Una de las razones para ello, conocida pero que vale la pena repetir y subrayar, es que se trata de una región tan vasta y con tan grandes diferencias en historia, cultura, geografía, economía, política y pueblos que cualquier cosa que pueda ser válida para Venezuela o Colombia probablemente no resulte verdadera para México, Jamaica o América Central. Mi propio contacto personal con esa vasta región se ha limitado a un período de 18 meses de intenso trabajo en Colombia y a breves visitas a Ecuador, Perú, Chile, Brasil y Jamaica. Aunque he leído alguna literatura al respecto, carezco de experiencia personal en Argentina, México y los países de América Central y el Caribe. De modo que, en el mejor de los casos, sólo una parte de lo que aquí expongo será aplicable a cualquier país en particular, con sus módulos y problemas específicos.

Además, vale la pena subrayar que hay pocos temas más explosivos emocionalmente que el de este ensayo. Las acciones pasadas y, en cierta medida, las presentes de algunas corporaciones extranjeras —especialmente norteamericanas— y de los gobiernos al servicio de ellas han producido un legado de amargura y sospecha. En lo que sigue, se compendia mi máximo empeño por comprender y tratar con ese historial, y con la situación presente, adoptando lo más posible el punto de vista de un latinoamericano o un caribeño. Pero todos estamos capturados y marcados por nuestra historia y nuestra cultura. Nunca pude desprenderme de las mías completamente y no debo

NOTA: El autor de este ensayo es profesor asistente de la Sloan School of Management del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Este ensayo es una versión revisada de una ponencia presentada durante la Conferencia sobre Relaciones Internacionales entre el Hemisferio occidental y el Caribe, realizada en mayo de 1968 en la University of the West Indies, Mona Campus, Kingston, Jamaica. El autor desea expresar su agradecimiento a las cuatro universidades que patrocinaron la conferencia y a los participantes en ella, por la oportunidad de discutir estos complejos asuntos con personas procedentes de distintos países. El autor se benefició especialmente al escuchar la ponencia presentada en esa conferencia por el doctor Miguel S. Wionczek y con los comentarios del doctor Victor L. Urquidí y del rector Eduardo Wiesner, y ha tratado de incorporar algunas de las ideas de esas personas en esta versión revisada, aunque los errores e interpretaciones equivocadas siguen siendo de su sola responsabilidad.

confundir al lector, o a mí mismo, proclamando que lo conseguí. Por ello, cuando yerre en algo, espero que la respuesta no sea colérica sino, más bien, de ayuda para entender el error y ver cómo puedo mejorar mi percepción de una realidad a la que todos debemos hacer frente juntos.

#### MONTO Y RITMO DE INGRESO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

No se dispone de cifras totales acumuladas sobre la inversión privada extranjera directa en América Latina y el Caribe. Empero, se cuenta con cifras sobre las inversiones directas norteamericanas en el Hemisferio occidental, excluyendo Estados Unidos y Canadá. A finales de 1966 el valor en libros de esa inversión llegaba a un total de 11 500 millones de dólares.<sup>1</sup> Esta cifra equivale al 21 por ciento de la inversión extranjera privada directa norteamericana en todo el mundo, que llegaba a 54 500 millones de dólares hacia finales de 1966. La proporción de América Latina quedaba bien por debajo del 31 por ciento del total que correspondía a Canadá y del 30 por ciento colocado en Europa occidental. Pero, por otra parte, el total de 11 500 millones de dólares correspondiente a América Latina y el Caribe superaba con mucho la inversión norteamericana en otras áreas del mundo subdesarrollado: 1 700 millones de dólares en el Medio Oriente (cuya mayor parte, cercana a la totalidad, corresponde al petróleo); 237 millones en la India, y 1 500 millones en toda África, con excepción de Sudáfrica, país en el que existía una inversión por 600 millones de dólares.

Esta distribución ha estado grandemente influida por las tendencias dinámicas de los últimos años. En el lapso 1960-1966, el valor en libros total de la inversión estadounidense en América Latina aumentó en 3 200 millones de dólares, lo que equivale a un incremento relativo de 38 por ciento sobre el nivel de 1960 que se situaba en 8 300 millones de dólares. Empero, durante el mismo lapso, la inversión privada norteamericana en Canadá creció en 50%, en Europa occidental en 142% y en todo el mundo —fuera de Estados Unidos— en 72 por ciento.

<sup>1</sup> Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Survey of Current Business*, septiembre de 1967, p. 42.

En América Latina, los países que contaban con mayores inversiones privadas directas de Estados Unidos, hacia finales de 1966, eran Venezuela, con 2 700 millones de dólares, lo que equivale a cerca de la cuarta parte del total latinoamericano; México y Brasil, con 1 200 millones de dólares cada uno; es decir poco más del 10 por ciento del total latinoamericano en cada caso, y Chile y Panamá, con 800 millones de dólares cada uno, lo que equivale, en cada caso, a alrededor del 7 por ciento del total para la región en su conjunto. Los países de América Central (con excepción de Panamá) y los de las Indias Occidentales contaban, en conjunto, con casi 700 millones de dólares, alrededor de 6 por ciento del total regional. Colombia y Perú contaban con algo más de 500 millones de dólares cada uno, es decir, alrededor de 5 por ciento, en cada caso, del total latinoamericano.

Tiene cierto interés considerar los cambios en el destino de las inversiones norteamericanas directas en América Latina. Antes de la segunda guerra mundial y algunos años después, la mayor parte de la inversión norteamericana en América Latina se dirigió a las industrias extractivas: minería y, especialmente, petróleo. Gran parte del resto se aplicó a servicios públicos o a diversos cultivos de agricultura de plantación, tales como caña de azúcar y plátano. Este énfasis en la extracción de materias primas y productos primarios para su exportación directa, con muy escaso o nulo valor agregado dentro del país productor, condujo a la clase de enclave extranjero que ha sido tan acerbamente criticado en muchos países.

Empero, en los años recientes son apreciables alteraciones significativas de este patrón general. Hacia finales de 1966, en América Latina y el Caribe en su conjunto, sólo 1 500 millones, de los 11 500 millones de dólares a que montaba el total de la inversión directa norteamericana, se dedicaban a la minería y fundición y menos de 700 millones continuaban invertidos en los servicios públicos. Empero, el principal sector de destino de las inversiones seguía siendo el petrolero, en donde se hallaban activos por valor de 3 500 millones de dólares; aunque la inversión en la industria manufacturera había alcanzado una magnitud casi similar, al llegar a un total de 3 300 millones de dólares.

Lo anterior también queda de relieve al observar las tasas de crecimiento de los distintos tipos de inversión privada norteamericana en América Latina entre 1960 y 1966. La inversión en minería y fundición creció en sólo 16 por ciento en ese período. El total orientado al petróleo aumentó en 18 por ciento sólo en el año de 1961, pero desde entonces ha venido decreciendo —lenta pero sostenidamente— como resultado de la declinación de los activos totales invertidos en Venezuela. En cambio, el total invertido en las industrias manufactureras creció en 112 por ciento en esos seis años, lo que supone un ritmo anual promedio de crecimiento de casi 14 por ciento.<sup>2</sup>

¿Cuán significativa e importante es, dentro del marco económico general, la inversión privada norteamericana en América Latina? No se dispone de materiales académicos sobre este particular. Empero, *The New York Times*, en un examen sobre América Latina, publicado el 16 de abril de 1968, señalaba que la inversión norteamericana en América Latina era de 10 000 millones de dólares. Esta cifra es aproximadamente correcta para finales de 1966, suponiendo que se omitía de ese examen la inversión realizada en grandes sectores del área del Caribe,

lo que parece muy probable. De acuerdo con la misma publicación, que no cita sus fuentes, esa inversión norteamericana representaba la décima parte del valor de todos los bienes y servicios producidos; la quinta parte de todos los impuestos pagados, y algo más de la tercera parte de las exportaciones totales de la región. Sean o no muy exactas estas cifras, es evidente que la inversión privada norteamericana en el conjunto de América Latina todavía no ha alcanzado —y no está cercana a alcanzar— la posición dominante que recientemente ha asumido en algunos de los países avanzados, como Bélgica, donde la mitad o más de las nuevas inversiones es propiedad de ciudadanos norteamericanos, o en Canadá, donde el 60 por ciento de la minería y las industrias manufactureras es controlado por extranjeros, principalmente norteamericanos. Sin embargo, esa inversión se acerca a proporciones tan altas como las que acaban de mencionarse en algunos de los países de América Latina y el Caribe, considerados aisladamente.

Debemos recordar que nos hemos estado refiriendo a la inversión norteamericana, no al total de la inversión extranjera privada directa en América Latina, pues, como se señaló al principio, no se dispone de cifras sobre el total de los activos propiedad de extranjeros. Empero, el Banco Interamericano de Desarrollo ha informado recientemente<sup>3</sup> que las cifras que registran la corriente total anual de inversiones extranjeras privadas directas en América Latina, incluyendo utilidades reinvertidas, son las siguientes para los años últimos: 1964, 337 millones de dólares; 1965, 530 millones, y 1966, 620 millones, siendo esta última cifra superior en 17 por ciento a la de 1965. El Banco no consigna cifras separadas para la participación de Estados Unidos en esta corriente, pero señala que aunque las inversiones de Europa occidental, Canadá y Japón se han venido incrementando, la corriente procedente de Estados Unidos es la que sigue determinando la tendencia general de esas cifras.

Finalmente, permítaseme insistir en que, al hablar de América Latina y el Caribe, estamos haciendo alusión a un grupo muy amplio de países o de grupos de países, para algunos de los cuales los promedios regionales, como los que aquí hemos señalado, tienen poco significado. Resulta evidente, entonces, que es cada país o cada grupo de países el que tiene que determinar cuestiones como las siguientes: qué tan importante resulta la inversión norteamericana o la inversión privada extranjera en su conjunto; si se cuenta ya o aún no con suficientes inversiones de ese tipo, o si las existentes son ya demasiadas; si debe buscarse alentar o no nuevas inversiones de esa naturaleza, y, de ser así, de qué fuentes, mediante qué medios y con qué tipo de controles y limitaciones. Lo que sigue de este ensayo es un esbozo para delinear algunas de las consideraciones y ciertos criterios que podría ser interesante tener en cuenta, toda vez que no existe un método o un conjunto de criterios simple, evidente y universalmente aceptable para responder a cuestiones como las que acaban de plantearse.

#### LA FUNCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL DESARROLLO

Antes de aludir a las posibles diferencias entre la inversión extranjera y la interna, parece conveniente hacer referencia a la cuestión, de orden más general, de la función de todos los tipos de inversión privada —bien sea extranjera o nacional— en el fomento del desarrollo y de la forma en la que esa in-

<sup>3</sup> Fondo Fiduciario de Progreso Social, *Seventh Annual Report*, 1967, Washington, 1968, pp. 24-25.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 45.

versión puede ser orientada y canalizada con el propósito de elevar al máximo su contribución al proceso de desarrollo.

Es muy considerable el número de formas por las cuales la inversión privada contribuye, en mayor o menor grado, al desarrollo económico de un país. La siguiente es mi propia lista de las nueve contribuciones potenciales más importantes:

1) *La introducción de nuevos bienes y servicios útiles.* La tarea básica de las empresas puede resumirse diciendo que consiste en la aplicación de tecnología y habilidades administrativas para desarrollar y organizar los recursos a fin de producir y vender bienes y servicios. Para conseguir utilidades y permanecer en actividad, la empresa debe producir algo que sus clientes consideren, o puedan ser persuadidos para que consideren como suficientemente valioso como para pagar un precio lo suficientemente alto como para cubrir los costos de producción y dejar un cierto margen de utilidad. En la medida en que esos bienes y servicios sean útiles y realmente valiosos para el comprador, no puede sino estarse de acuerdo con que la empresa que inicia o expande esa actividad productiva está realizando una contribución importante al desarrollo de la economía. En algunos países, especialmente en aquellos cuyos pueblos son más ricos y tienen más confianza en la operación de sus mercados, existe la tendencia a aceptar que la producción de casi *cualquier* producto o servicio que puede ser vendido obteniendo un margen de utilidad representa una contribución verdadera al desarrollo nacional.

En otros países, en los que las personas son más pobres, los recursos más escasos, los mercados más imperfectos y la confianza en la sabiduría final de los mecanismos de mercado menos fuerte, los gobiernos bien pueden tratar de hacer valer sus propios juicios, considerando a ciertos productos o servicios como más necesarios o útiles que otros e influyendo, en consecuencia, sobre la producción y la inversión. De hecho, todos los gobiernos del mundo interfieren en cierta medida con la soberanía del consumidor, al prohibir, por ejemplo, la producción o venta de ciertas drogas peligrosas. O al gravar más pesadamente el alcohol y el tabaco, aunque en estos casos el juicio moral sobre las características del producto puede ser menos importante que el juicio económico que indica que el impuesto puede ser muy elevado sin desalentar las ventas, elevando así la recaudación, dado que esos productos tienen una demanda muy inelástica por parte del consumidor.<sup>4</sup> Un gobierno que pretende fomentar conscientemente el desarrollo de un país pobre puede promover activamente las inversiones destinadas a producir artículos necesarios y desalentar las orientadas a la producción de bienes que se consideran peligrosos o simplemente superfluos. Los economistas y los que se oponen a la intervención del Estado no han podido determinar un método claro e inobjetable para hacer esa distinción y, por tanto, tienden a adoptar posiciones críticas ante esos esfuerzos, pero no hay duda alguna de que numerosos gobiernos consideran que es posible e importante hacer esa discriminación.

<sup>4</sup> En la medida en que aceptemos la soberanía del consumidor como punto básico de partida o como principio moral deberíamos reconocer esta demanda altamente inelástica como indicador no de un bien de consumo suntuario sino, de hecho, de una verdadera necesidad. En realidad, ¿qué mejor indicador objetivo tenemos en esta distinción altamente subjetiva? Lo anterior puede verse más claramente, pues en ello no intervienen consideraciones éticas de ninguna naturaleza, en el caso de la sal, que todo mundo acepta que es un artículo necesario pero que ha sido desde hace mucho un objetivo favorito de la imposición elevada, debido a lo altamente inelástico de su demanda.

2) *Las nuevas inversiones crean nuevas oportunidades de empleo y, a través de los empleos, distribuyen ingresos entre los perceptores de sueldos y salarios.* Entre más grave sea el problema de desempleo en un país resultará más importante, al someter a juicio los nuevos proyectos de inversión, el criterio social de cuántos nuevos empleos se crearán, dado que ciertos tipos de inversión son de capital intensivo, por lo que crean relativamente pocos nuevos empleos, mientras que en otros tipos sucede justamente lo contrario.

3) *La inversión privada ejerce efectos variados sobre la balanza de pagos.* Los países que cuentan con una posición fuerte de balanza de pagos o que tienen industrias exportadoras de rápido desarrollo pueden permitirse ignorar casi totalmente los efectos sobre la balanza de pagos de la inversión privada. Pero en otros países, con problemas serios o déficit crónicos de balanza de pagos, y con un sector exportador moderno de lento desarrollo, habrá presiones para analizar los más importantes de los complejos efectos que las posibles nuevas inversiones ejercerán sobre las exportaciones y las importaciones, para tratar de estimular aquellas de efecto neto más favorable. En tales casos, debe tenerse cuidado de no incluir solamente los costos en divisas inmediatos de la nueva inversión, en equipo de capital y materias primas importadas, sino también los costos en divisas derivados, por las probables importaciones de materias primas e insumos semimanufacturados, piezas de refacción y maquinaria de reposición. Además, también habrá que considerar la repatriación de utilidades y el pago de intereses en los casos de inversiones extranjeras directas o de préstamos externos. Del lado de los beneficios, hay que apreciar la posibilidad de sustitución de importaciones, tanto de las que ya se realizan como de las potenciales, y también los posibles ingresos de divisas derivados de la exportación. Más allá de esto, y mucho más difícil de estimar, se encuentran los efectos más generales sobre las importaciones y las exportaciones causados por la alteración de los patrones de precios internos y los cambiantes niveles de ingreso y de su distribución, originados por la nueva inversión que se tenga en estudio. Tales efectos son extremadamente difíciles de aislar y estimar para inversiones determinadas, pero puede intentarse su estimación en el caso de los proyectos más ambiciosos, especialmente si suponen la apertura de nuevas áreas de inversión y desarrollo.

4) *La generación de utilidades.* En el supuesto de que todas las otras cosas permanezcan iguales (lo que, por supuesto, nunca ocurre completamente), la inversión que genera una utilidad significativa es considerada como más valiosa que otra que genera una menor utilidad y, desde luego, mejor que aquella de la que se esperan pérdidas durante un período más o menos largo. Lo anterior representa, por supuesto, la prueba básica del sistema de mercado libre. Los oponentes de la planeación e intervención gubernamentales consideran que la anterior es la *única* prueba legítima para las inversiones potenciales y que la mano invisible de los precios libres en los mercados competitivos traerá consigo las mejores inversiones para el país con que sólo se acepte el criterio de la redituabilidad privada. Los que rechazan —como yo lo hago— la noción simplista de que es sensato esperar que los mercados de los países pequeños y pobres, con todas sus numerosas imperfecciones y elementos monopolistas produzcan automáticamente las mejores inversiones para el desarrollo económico general, deben evitar la tentación de ir demasiado lejos en el camino opuesto, ignorando totalmente la importancia de la redituabilidad privada. De

hecho, las utilidades, en las empresas privadas y mixtas, son importantes por varias razones. Sirven como fuente de fondos para alimentar nuevas inversiones; sirven como incentivos para mantener y atraer capital en el país y hacia el país, para las clases más productivas de actividades; su presencia sirve como índice de éxito, y como incentivo tanto psicológico como financiero, en tanto existan verdaderamente fuerzas competitivas reales, y su ausencia sirve como indicador de posibles errores o juicios equivocados en cuanto a la administración o de defectos en la asignación de los recursos.

5) *El uso de las utilidades para inversión.* Las utilidades contribuyen en mayor medida al desarrollo cuando se reinvierte una porción significativa de ellas. La reinversión puede efectuarse en la expansión de la actividad misma que generó las utilidades o en otras áreas, donde se esperan mayores rendimientos. En cualquier caso, las utilidades reinvertidas representan una forma importante (en los países más avanzados la forma *más* importante) por medio de la cual la economía dedica parte de la producción total a la inversión y, por tanto, a expandir la producción futura. En consecuencia, el gobierno orientado hacia la búsqueda del desarrollo debe preferir, y, quizá, buscar la manera de estimular aquellos tipos de inversión realizados por la clase de personas e instituciones, que es más probable que traigan consigo altas tasas de reinversión de utilidades, bien sea por parte de la empresa misma o por parte de los perceptores de dividendos. De manera inversa a la señalada, permaneciendo iguales los demás factores, las inversiones contribuyen menos al desarrollo de un país si se destinan a empresas o se realizan por personas que es menos de esperarse que reinviertan sus utilidades dentro del país y es más factible que las dediquen al consumo, las coloquen en bancos suizos, a fin de financiar futuras vacaciones o retiro en la Riviera o en Nueva York, o las remitan a la empresa matriz en Detroit o París. De este modo, la empresa nacional propiedad de inversionistas motivados al desarrollo es preferible, tanto sobre la empresa externa como sobre la compañía nacional poseída por personas afectas a las formas más conspicuas del consumo. Y, de acuerdo con este índice de apreciación (pero no con otros) es también preferible sobre la empresa que utiliza procesos de trabajo intensivo y que obtiene bajas utilidades, dado que es probable que los perceptores de salarios consuman la mayor parte de su ingreso y ahorren muy poco.

6) *Una de las formas más importantes por la que algunas inversiones fomentan el desarrollo es por medio del estímulo de inversiones adicionales en sectores relacionados de la economía.* Estos efectos, o "eslabonamientos"<sup>5</sup> pueden producirse tanto hacia adelante como hacia atrás en el proceso económico, debido a la mayor demanda de insumos y al menor costo de los productos. Por ejemplo, una planta ensambladora de automóviles que se establezca utilizando el 90 por ciento de partes y conjuntos importados, bien puede, a lo largo del tiempo, estimular el desarrollo de industrias locales suficientes como para suministrar ese 90 por ciento de insumos con base en la producción local. De manera inversa, la inversión en la explotación de un campo petrolífero o de un yacimiento de bauxita puede estimular nuevas inversiones en la industria petroquí-

mica o en una planta para convertir la bauxita en lingotes de aluminio, y posteriormente, quizá, en una planta que convierta los lingotes en productos semiterminados.

7) *Contribución a los ingresos públicos mediante el pago de diversos impuestos.* Permaneciendo constantes los demás factores, la inversión que genera importantes ingresos para el tesoro público, que desesperadamente necesita recursos para inversiones en infraestructura, educación, salubridad y otros servicios, aportará más al desarrollo que la inversión que genera menos ingresos públicos.

8) *El desarrollo de una determinada región de un país, tal como el nordeste brasileño, o de un sector particular de la economía, tal como la agricultura, puede estar retrasado con serias consecuencias económicas y sociales.* Algunas inversiones contribuirán más que otras al logro de los objetivos particulares de desarrollo de un país dado en un momento determinado.

9) *La educación, adiestramiento y desarrollo de los recursos humanos.* En los últimos diez años, los economistas han venido reconociendo cada vez más que, para el desarrollo de un país, los recursos humanos son tan importantes como la tierra, los recursos físicos y los recursos de capital. Un pueblo bien educado, entrenado y motivado es, ciertamente un factor muy importante, quizá el más importante, para alcanzar el rápido desarrollo de una economía.<sup>6</sup> La validez de este aserto puede constatare al observar los historiales de crecimiento en Alemania, Japón e Israel, países en los que existían recursos humanos altamente desarrollados que se combinaron, debe recordarse, con corrientes adecuadas de capital extranjero que fluyeron durante cierto número de años.

Uno de los componentes más importantes de un programa de desarrollo debe, en consecuencia, referirse al adiestramiento, educación y motivación de la gente. Aunque la mayor parte de esta tarea debe ser realizada en instituciones especializadas, también es cierto que las empresas privadas pueden realizar contribuciones significativas: ofrecen educación básica, incluso alfabetización, a muchos empleados; ofrecen una infinita variedad de posibilidades de adiestramiento en técnicas de trabajo, a través del aprendizaje informal cotidiano en el trabajo y a través de una amplia gama de programas especiales de adiestramiento; y, ejercen un efecto muy importante —a veces positivo y a veces negativo— en la motivación de sus empleados, y de los parientes, amigos y vecinos de sus empleados, hacia el trabajo, el estudio, el perfeccionamiento y la autoestima, entre otros factores.

En esto se encuentra un criterio importante de acuerdo con el cual pueden evaluarse distintas posibilidades de inversión

<sup>6</sup> Para conocer distintos puntos de vista sobre esta cuestión, véanse: Frederick Harbison y Charles A. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York, 1964; Theodore W. Schultz, "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, marzo de 1961, y *The Economic Value of Education*, Columbia University Press, Nueva York, 1963; Gary Becker, *Human Capital*, National Bureau of Economic Research y Columbia University Press, Nueva York, 1964; Edward F. Denison, *The Sources of Economic Growth in the United States*, Committee for Economic Development, Nueva York, 1962, y *Why Growth Rates Differ?*, The Brookings Institution, Washington, 1967; y, David C. McClelland, *The Achieving Society*, D. Van Nostrand Co., Princeton, 1961.

<sup>5</sup> Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958. (Hay versión española: *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.)

—apreciando su efecto probable sobre el grado de capacidad y de motivación de los recursos humanos— y un objetivo hacia cuya consecución pueden ser estimuladas todas las inversiones privadas, a través del uso de incentivos adecuados.

Esta lista de nueve contribuciones potenciales de la inversión privada —extranjera o nacional— al desarrollo está lejos de ser exhaustiva. De hecho, para algunos países, algunos otros factores probablemente resulten más importantes que los incluidos en la lista. Del mismo modo, no todos los puntos de la lista serán válidos para todos los países en todas las etapas de su desarrollo económico. En realidad, no todos los países están dispuestos a intentar la clasificación de sus posibilidades de inversión potencial o a establecer un juego de incentivos positivos y negativos o de controles a fin de canalizar la inversión hacia los objetivos deseados. Algunos países pueden preferir dejar las decisiones de inversión casi completamente al libre juego de las operaciones del mercado, por imperfecto que éste pueda ser.

Pero, dadas las imperfecciones de los actuales mercados y los efectos diferenciales que las distintas decisiones sobre inversión privada pueden ejercer sobre el desarrollo de un país, y los diferentes beneficios sociales y economías externas derivados de las decisiones privadas, constituye una perfectamente adecuada y legítima —y muy importante— función del gobierno intervenir en el mecanismo del mercado para influir en las decisiones y conseguir un uso de los recursos mejor orientado hacia las necesidades del desarrollo. Probablemente el método más simple de los que se usan y que es favorecido por muchos economistas, es el de gravar aquellas industrias cuyas actividades dan lugar a costos sociales no incluidos en sus decisiones internas y subsidiar (o gravar más ligeramente) a aquellas cuyas actividades dan lugar a beneficios sociales netos, tales como las contribuciones al desarrollo arriba descritas. Entre otras herramientas, se encuentra el uso de *shadow prices* para auxiliar el cálculo de lo que serán las inversiones socialmente preferibles y de las licencias de inversión, licencias de importación, controles de crédito y prohibiciones absolutas o parciales para canalizar inversiones hacia los destinos deseables.

En este punto se requiere una llamada de atención. No puede esperarse elevar al máximo, simultáneamente, la consecución de todos y cada uno de los nueve objetivos. Existen conflictos: para citar sólo uno de muchos, una inversión intensiva de capital puede generar muchas menores oportunidades de empleo que algunas posibilidades alternativas de inversión potencial, pero también puede ofrecer muchas mayores oportunidades de incrementar las exportaciones y, quizá, de rendir utilidades que puedan ser reinvertidas. En este terreno, deben adoptarse algunas decisiones difíciles y poco placenteras.

#### LAS POSIBILIDADES Y LOS PROBLEMAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Hasta ahora, nos hemos limitado a considerar una lista de posibles contribuciones al desarrollo derivadas de la inversión privada, ya sea nacional o extranjera. Examinemos ahora de qué manera y en qué medida las inversiones extranjeras pri-

vadas pueden distinguirse —por ser más deseables o, quizá, más peligrosas— de las nacionales.

Podemos empezar por enfrentar a la inversión privada extranjera contra la misma lista de nueve tipos de contribución al desarrollo que hemos presentado antes. En la mayor parte de los casos parece no haber razón alguna para suponer que la inversión extranjera realizará necesariamente una contribución mayor o menor al desarrollo que la inversión nacional. Como cualquier otra inversión, la extranjera privada debe ser apreciada por su contribución neta y guiada por reglamentos o incentivos gubernamentales. Pero en varios otros puntos de la lista aparecen los supuestos beneficios de la inversión extranjera. Sus partidarios suelen argüir que la inversión extranjera aporta nuevos recursos de capital procedentes del exterior, contribuyendo, por tanto, no sólo a la disponibilidad total de recursos para inversión, sino también a la de divisas, de la que puede haber una oferta limitada. Al mismo tiempo, la inversión extranjera aporta nueva fuerza de trabajo de alta calificación y adiestra y educa a la fuerza de trabajo local que contrata. Finalmente, hay una importante contribución que no se consideran en la lista anterior: la inversión extranjera trae consigo tecnología moderna —que se necesita desesperadamente— que de otra manera es imposible o muy difícil de obtener. Las anteriores son las razones que comúnmente se escuchan en favor de aceptar o incluso fomentar la inversión extranjera directa.

Pero, ¡cuidado! Los argumentos están demasiado cargados en favor de las inversiones extranjeras. Todas esas ventajas pueden producirse, pero, en algunos casos, bien pueden no materializarse o tener costos compensadores. Examinemos una por una esas supuestas ventajas.

Sí, la inversión extranjera aporta nuevos recursos de capital. Con ello se eleva el nivel de inversión total por encima del monto que se ahorra en la economía nacional y que queda disponible para inversión. Pero, véase el otro lado de la moneda. Supóngase que, como a menudo ocurre, el inversionista extranjero trae consigo un capital exiguo y prefiere obtener financiamiento de los bancos locales o de otros prestamistas privados. O supóngase que trae realmente capital del exterior los primeros dos años, pero posteriormente se financia reiteradamente, al máximo posible, en los mercados nacionales de dinero. Esta es una fórmula popular y perfectamente legítima usada por las empresas extranjeras, especialmente en las economías sujetas a procesos inflacionarios, para protegerse de posibles devaluaciones o de la confiscación. Esos financiamientos extraen fondos —y los recursos que serían comprados con esos fondos— de la por sí exigua disponibilidad local. Si los empresarios nacionales no estuvieran compitiendo por esos recursos prestables, el costo de oportunidad de los mismos para la economía sería bajo y habría un beneficio neto para el desarrollo. O si el empresario nacional marginal que podría haber obtenido el préstamo en ausencia de la empresa extranjera fuera a emprender un proyecto menos valioso desde el punto de vista del desarrollo general, se tendría también un beneficio neto —al menos a corto plazo— por el hecho de que la empresa extranjera obtuviese los fondos en lugar de la empresa nacional. Pero lo anterior dista de ser siempre cierto y, en realidad, los poderosos y bien respaldados inversionistas extranjeros suelen traer consigo tanto prestigio y tan buena posición crediticia, que extraerán recursos que de otra manera serían obtenidos por diversos empresarios nacionales, menos conocidos internacionalmente, pero algu-

nos de los cuales bien pueden tener proyectos muy valiosos y convenientes. El punto a recordar de todo esto es que el inversionista extranjero no sólo trae consigo nuevos recursos de capital del exterior, sino que también absorbe capitales nacionales y, a menudo, en proporción mucho mayor que los que aporta.

Tomemos ahora la cuestión de la balanza de pagos. El inversionista extranjero aporta también, en ocasiones, un arma de dos filos. En la medida en la que importa equipo de capital para establecer sus operaciones, como cualquier inversionista nacional, representa una salida *potencial* de divisas escasas. En este punto, el inversionista extranjero medio (pero no todos) es claramente preferible, porque es muy probable que él mismo suministre parte o todas las divisas necesarias para pagar el equipo de capital, dando como resultado no una salida neta sino un efecto neutro sobre la balanza de pagos y una ganancia neta en la forma de nuevo equipo de capital para el país. Pero de allí en adelante, el inversionista extranjero, al igual que el nacional, puede tener que importar materias primas y artículos semiterminados, con cargo a las disponibilidades de divisas del país para pagar esos productos en los mercados internacionales. Y más adelante, al haber transcurrido uno, dos o tres años, el inversionista extranjero, a diferencia de su colega nacional, empezará a cambiar moneda nacional por monedas duras para repatriar utilidades al país del que provino originalmente la inversión. A partir de este momento, la inversión extranjera representará una carga mayor sobre la balanza de pagos que una inversión nacional equivalente. Por supuesto, entretanto, la inversión extranjera bien puede estar haciendo las mayores contribuciones positivas a la balanza de pagos, bien sea directamente, a través de la sustitución de importaciones o la exportación, o bien directamente a través de sus variados efectos sobre el desarrollo general de la economía del país receptor. Lo anterior puede esperarse y es deseable, pero no está de ninguna manera asegurado. Una de las principales críticas enderezadas contra la antigua forma de enclave de la inversión extranjera era precisamente que esa inversión *no* tenía —y en algunos casos actuales, no tiene— un efecto sobre el desarrollo del país suficiente para compensar sus costos a largo plazo en salidas de divisas o en otras sustracciones a la economía.

La misma cuestión puede plantearse en relación con la tercera de las supuestas ventajas de la inversión extranjera: el aporte de mano de obra extranjera altamente calificada y los posibles efectos positivos sobre el adiestramiento de la fuerza de trabajo nacional. Si la mayor parte de los extranjeros permanecen en el país *sólo* el tiempo suficiente para establecer la empresa y entrenar a personal nacional para remplazarlos, dentro de un lapso razonable, hay un evidente beneficio para el país receptor. Pero con demasiada frecuencia en el pasado, y todavía hasta esta fecha en muchos países del Hemisferio, la empresa extranjera, especialmente la norteamericana, importará —por así decirlo— demasiados técnicos y administradores extranjeros y los mantendrá en el país receptor por un lapso demasiado prolongado. Algunas compañías tienen todavía como política —aunque espero que esta situación esté cambiando— reservar, en sus subsidiarias latinoamericanas, las tres, cinco o incluso siete posiciones administrativas más elevadas a extranjeros, en tanto que los empleados nacionales, jóvenes y competentes, son adiestrados y promovidos hasta no más allá de los niveles medios en la subsidiaria, de suerte que al llegar a este punto se ven forzados a aceptar una posición fija o a renunciar y pasar a otra empresa.

Vistas las cosas superficialmente, lo anterior podría considerarse como una extraordinaria ventaja en términos de desarrollo: muchos jóvenes son adiestrados y obtienen experiencia en una empresa extranjera competente y moderna y, después, renuncian al encontrar cerrados los escalones superiores y pasan a trabajar a otra parte. Empero, yo considero que en la mayor parte de los casos el resultado es, en realidad, extraordinariamente negativo. El desarrollo depende, más que de cualquier otro factor, de las personas, y resultan importantes no sólo su energía, salud y educación, sino también su motivación y su sentido de su propio valor, de confianza y de respeto en sí mismo. En muchos países del mundo, no sólo en el Hemisferio occidental, el legado más nefasto del colonialismo político o económico es el sentido de inferioridad, la tremenda noción de que cualquier cosa, idea o persona *extranjera*, especialmente norteamericana o europea, es automáticamente mejor que una cosa, idea o persona nacional. Este es el sentimiento más destructivo posible, no sólo para la persona que lo alienta, sino también para la sociedad y para la economía de la que forma parte. Por ello, la empresa extranjera o la subsidiaria de una empresa extranjera que insiste en importar extranjeros para manejar sus operaciones, del mismo modo que el rector que continúa importando demasiados extranjeros para manejar su universidad, en lugar de adiestrar y promover al personal nacional, cualquiera que sea su intención verdadera, está ayudando a perpetuar sutilmente e incluso a fortalecer ese mito e imagen negativos. Debe reconocerse que no siempre es fácil encontrar y desarrollar suficientes técnicos y administradores nacionales altamente competentes, pero cuando realmente existe la voluntad de conseguirlo, se encuentra la manera de hacerlo, y de realizar, en el proceso, una contribución significativa al desarrollo. Para ejemplificar, refirámonos a dos casos históricos: cuando México nacionalizó su industria petrolera, poco antes de la segunda guerra mundial, hubo grandes aspavientos y lamentaciones y muchos norteamericanos predijeron que México fracasaría. Se alegaba que el manejo de una moderna industria petrolera requería habilidades técnicas y administrativas que los mexicanos simplemente no poseían en los montos necesarios. Empero, en un lapso verdaderamente breve, los mexicanos demostraron su capacidad para manejar muy adecuadamente su industria petrolera y dejaron de escucharse esos tipos de tonterías.

Tomemos un caso más reciente. En 1956 Nasser nacionalizó el canal de Suez y se suscitó nuevamente una gran gritería. Nuevamente se produjeron declaraciones acerca de lo complicado que era manejar el canal y de cómo sólo los franceses, con largas décadas de entrenamiento y experiencia, estaban en capacidad de hacerlo, especialmente debido a que numerosas embarcaciones estaban fondeadas. Se decía que pasarían muchos años antes de que Egipto pudiera abrir el canal y que, quizá, ello nunca ocurriría, de modo que Nasser tendría que volver de rodillas suplicando a los franceses perdón y ayuda. ¿Qué pasó? Probablemente lo hemos olvidado, porque el asunto dejó de ser noticia después de los primeros días. Los egipcios sacaron a flote los barcos fondeados, repararon los daños y abrieron el canal a la navegación en un lapso notablemente breve. En poco tiempo todo funcionaba perfectamente y poco después Egipto emprendió una inmensa operación de profundización del canal. Nada más volvió a decirse o a escribirse acerca de la incompetencia de los egipcios para administrar el canal.

Y así son las cosas: dése a la gente una oportunidad y cierto entrenamiento, enfrentele con un reto y se elevará a la estatura

de la tarea. Pero, manténgasele oprimida, tratéscela como incompetente e inferior, no se le adiestre para mayores responsabilidades, no se le permita asumir riesgos y ganar confianza en sí misma, y cometerá el error de creer que es realmente inferior. La moraleja es que las compañías norteamericanas y otras empresas extranjeras difieren ampliamente en sus políticas de personal en el exterior. No todas ellas, y especialmente no todas las que importan numerosos técnicos y administradores extranjeros, están realmente realizando una contribución positiva al desarrollo. Esta depende del adiestramiento y las oportunidades de promoción que ofrecen al personal nacional y de si la atmósfera general que generan es de confianza y de dependencia primaria respecto del personal nacional.

Consideremos finalmente la supuesta ventaja de la inversión extranjera consistente en que trae consigo la muy necesaria tecnología moderna del mundo desarrollado. También en este caso hay que mirar cuidadosamente el diente del caballo regalado. Es evidente que se precisa de la tecnología moderna en muchas líneas de producción en el mundo en desarrollo y que, en muchos casos, es terriblemente costoso desarrollar esa tecnología y también demasiado costoso hacerlo localmente en cada país, y que, en ocasiones, la tecnología sólo puede ser importada si se acepta la inversión directa por parte de la empresa que la desarrolló y la posee.

Empero, no toda la tecnología moderna en todos los campos de la industria es apropiada para las condiciones de un país en desarrollo determinado. La tecnología importada puede estar orientada a la elaboración de productos que resultan inadecuados para la etapa de desarrollo del mercado nacional, o para la cultura del país o para su clima. Lo más probable es que una tecnología, especialmente si procede de Estados Unidos, sea adecuada para la producción masiva y no pueda ser utilizada para producir económicamente cantidades mucho menores. También es muy probable que esté basada en una función producción que utilice proporciones de factores distintas de las que resultarían óptimas en el país latinoamericano. Si la tecnología procede de Estados Unidos, es muy probable que esté concebida para ahorrar la mayor cantidad posible de fuerza de trabajo, que es costosa en Estados Unidos, incluso al precio de tener que utilizar una gran proporción de capital por unidad producida. No es probable que lo anterior resulte adecuado para un país pequeño y pobre en el que la oferta de la fuerza de trabajo no calificada es prácticamente ilimitada, el capital extraordinariamente escaso y costoso y también extremadamente escasa la fuerza de trabajo altamente calificada que se necesita para operar y controlar una tecnología sofisticada. De esta suerte, en muchos casos se requiere —al menos— un serio esfuerzo en el sentido de la adaptación de tecnologías. Esto puede ser igualmente cierto para el producto y para el proceso de producción importados. El inversionista extranjero puede estar deseoso y muy interesado y muy bien calificado para llevar a cabo esa adaptación, pero puede también no apreciar en lo absoluto su importancia o mostrarse obcecadamente reacio a cooperar.

En este último caso, el país en desarrollo haría bien en pensarlo dos veces antes de aceptar esa clase de inversionista extranjero. Similarmente, habrá casos en los que la tecnología ofrecida, incluso con alguna adaptación, resulte claramente inadecuada. Lo que se necesita bien puede ser una versión a menor escala

de una planta similar procedente de uno de los países desarrollados más pequeños. O quizá algunos equipos de segunda mano, mucho más baratos, que incorporan tecnología de hace diez años que, aunque resulta antieconómica para operar en mercados gigatescos con mano de obra escasa, puede ser la alternativa más eficiente en un país latinoamericano, dadas las condiciones locales existentes.

GRADO DE CONTROL EXTRANJERO  
SOBRE LA ECONOMÍA

Permítaseme ahora pasar a considerar algunos de los otros efectos negativos, algunos de los que muchas personas consideran los verdaderos peligros de la inversión extranjera. Haremos referencia no a los efectos particulares de unas cuantas inversiones aisladas, pequeñas o medianas, sino a los sutiles cambios que pueden tener lugar si una gran parte de la economía queda colocada bajo control extranjero, si es que se permite que una cosa así suceda. El problema básico reside en que, en el caso de las empresas controladas desde el exterior, los centros fundamentales de decisión no son locales, no están en manos de los nacionales del país receptor, sujetos a las lealtades, costumbres y obligaciones que impone la ciudadanía. El centro de adopción de decisiones, para la mayor parte de las subsidiarias propiedad de extranjeros, se encuentra en algún centro financiero del exterior, manejado por ciudadanos de otro país —Estados Unidos, por ejemplo, para tomar un país al azar. Ahora bien, para una empresa determinada, en un año dado, tal diferencia geográfica y de ciudadanía no necesariamente supondrá una distinción significativa; aunque puede llegar a representarla, toda vez que los intereses de la empresa extranjera pueden ser bien diferentes de los intereses del país receptor. Por tanto, habrá una razón auténtica de preocupación cuando el número de decisiones importantes en términos nacionales que se adoptan en el exterior se eleva y pasa a representar una proporción significativa del total de decisiones. Y esa preocupación debe convertirse en alarma cuando los que adoptan esas decisiones empiezan a ejercer influencia sobre el gobierno y la política del país receptor, como ha pasado tan a menudo en el pasado y continúa pasando hasta la fecha en muchos países.

He aquí el testimonio del antiguo ministro de Hacienda de Canadá y, más recientemente, ministro sin cartera de ese país, Walter L. Gordon, en un libro por él publicado en 1966:<sup>7</sup>

La Real Comisión sobre las Perspectivas Económicas de Canadá (Royal Commission on Canada's Economic Prospects), que examinó la cuestión de la propiedad de extranjeros hace una década, llegó a la conclusión de que una empresa propiedad de canadienses no siempre actuará del mismo modo que una sucursal propiedad de extranjeros o que una subsidiaria controlada por una empresa extranjera. Puede haber importantes diferencias entre la manera de mejor servir los intereses de la subsidiaria en Canadá —aquellos de los clientes a los que sirve y de la comunidad en que se encuentra situada— y la de atender los intereses de la empresa matriz extranjera. En tales casos,

<sup>7</sup> *A Choice for Canada: Independence or Colonial Status*, McClelland and Stewart Ltd., Toronto, 1966, pp. 88-89.

por lo general prevalecen los intereses de la empresa extranjera, los que pueden ser de amplitud mundial. Los administradores de la empresa matriz estarán principalmente preocupados por incrementar las utilidades de la empresa en su conjunto y por su crecimiento a largo plazo. De manera inevitable, tendrán que responder a las influencias y presiones de funcionarios gubernamentales, sindicatos y la opinión pública de su propio país, lo que determinará sus decisiones respecto de lo que deba hacerse con su subsidiaria en Canadá. Entre esas decisiones pueden encontrarse las relativas al momento de realizar nuevas inversiones, a la localización de las plantas en Canadá y a los planes de producción de éstas, incluyendo la investigación y el desarrollo de nuevos productos. Tales decisiones pueden afectar las fuentes de suministro de componentes e insumos para la subsidiaria canadiense, las políticas de salarios y de personal y el desarrollo de mercados de exportación. Decisiones similares pueden relacionarse con las políticas de fijación de precios, con acuerdos de diversa índole entre la subsidiaria canadiense y la empresa matriz, regalías por administración, retención de consultores externos y de otros servicios adquiridos en el exterior, y diversas otras materias. En la mayoría de los casos, todas las decisiones se tomarán a la luz de las necesidades y de las actitudes generales de la empresa matriz, más que a la de los intereses y necesidades de la subsidiaria. Sería realmente notable que se procediese de otra manera.

Gordon describe también su propia experiencia:

Considero que puede darse por descontado que la gran mayoría de los canadienses desean que su país permanezca tan libre e independiente como sea posible. Empero, las presiones y factores que actúan en la dirección contraria son enormes, hecho del que estaba consciente antes de entrar en la política. El informe de la Comisión Real sobre las Perspectivas Económicas de Canadá, publicado hace cerca de diez años, trata este asunto con cierto detalle. Pero en verdad yo no había apreciado completamente la profundidad y fuerza de esas presiones hasta que asumí el Ministerio de Hacienda en abril de 1963. Durante los dos años y medio que desempeñé ese cargo, la influencia que los intereses financieros y empresariales de Estados Unidos ejercen sobre la política y la opinión pública canadienses se me manifestaba de manera continua. En ocasiones, esa influencia se veía reforzada por representaciones del Departamento de Estado y de la Administración norteamericana en su conjunto. Esa influencia se ejercía a través de aquellos que dirigen las empresas norteamericanas en Canadá; de sus consejeros profesionales; de los financieros canadienses cuyos intereses se hallan directa o indirectamente conectados con las inversiones norteamericanas en Canadá; de miembros influyentes del servicio civil canadiense; de algunos representantes de la comunidad universitaria, y de algunos sectores de la prensa.

Es, desde luego, cierto que Gordon no habla a nombre de todos los canadienses, quizá ni siquiera en nombre de la mayoría, pues hay quienes no manifiestan temor alguno por la influencia de Estados Unidos sobre su economía, mientras que muchos otros, aunque resienten esa influencia, prefieren aceptar la situación debido a los beneficios económicos que consideran

que trae consigo. En realidad, Gordon mismo estima que hay necesidad de continuadas inversiones extranjeras en Canadá.

De esta suerte, tenemos el dilema netamente presentando. Para muchos países del hemisferio —y del mundo—, la inversión extranjera es muy necesaria para proporcionar recursos adicionales, divisas y tecnología, pero aparentemente existen costos y peligros muy reales. ¿Qué puede hacerse para resolver este conflicto, para conseguir algunos de los beneficios, sin incurrir en costos demasiado altos? No hay solución fácil para esta cuestión, no hay panacea alguna.

#### SUGERENCIAS PARA CONTROLAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Sin embargo, es posible ofrecer diversas sugerencias sobre posibles controles y limitaciones que los gobiernos pueden tratar de imponer a las inversiones extranjeras, en orden de limitar sus costos y peligros para el país receptor. Muchas de estas sugerencias están tomadas de las prácticas reales seguidas en México y en diversos otros países.

1) Puede negarse al capital extranjero el derecho a participar en ciertos sectores de la economía que se consideren adecuados para su explotación por medio de empresas nacionales o que se consideren como demasiado sensitivos o fundamentales como para correr el riesgo de que los propietarios extranjeros puedan influir indebidamente en decisiones que afectan al resto de la economía. Por ejemplo, Japón, México, Canadá y algunos países europeos prohíben o limitan la participación extranjera en sectores tales como la banca, la prensa, los ferrocarriles, las bebidas no alcohólicas, los servicios públicos o la explotación de materias primas básicas.

2) Puede permitirse que el capital extranjero intervenga en la economía, o en ciertos sectores de ella, sólo si se une con el capital nacional en empresas conjuntas. Lo anterior puede ser un requisito general que se interprete de manera flexible, antes de que se concedan las licencias de inversión o de importación requeridas o que se preste la ayuda necesaria para los convenios financieros locales. O bien puede alentarse vigorosamente tal participación mixta, dejando la decisión al buen sentido del inversionista extranjero, al que no escapan las ventajas de adoptar una política de asociación con intereses locales. Muchas compañías norteamericanas han entendido la sensatez y las ventajas de tal política, pero la mayoría se encuentra aún lejos de aceptarla voluntariamente, dado que consideran que existen algunas ventajas en la retención de un control absoluto. En el otro extremo, la inversión extranjera puede ser limitada, e incluso limitada a una proporción minoritaria, por medio de la legislación adecuada, la que puede cubrir todas las inversiones que se realicen en el país o las que tengan lugar en ciertos sectores. Surgirán ciertos problemas para la aplicación de este tipo de ordenamientos, en la medida en que el inversionista extranjero, si está realmente interesado en realizar la inversión, puede encontrar a un "prestanombre" nacional que actúe como propietario aparente de parte de las acciones, mientras que el control *de facto* de la empresa permanece en manos extranjeras, contrariando los objetivos de la legislación. Por otro lado, si la aplicación de los ordenamientos es muy eficaz y muy extendida, puede reducirse severamente la entrada de capitales extranjeros, aún más que por medio de otros mecanismos que aquí se sugie-



ren, debido a que muchas empresas extranjeras simplemente no están dispuestas a aceptar socios locales y mucho menos control local de sus operaciones. De otra parte, permitir que el control permanezca en manos del capital extranjero, pero exigir participación minoritaria del capital nacional, bien puede no reducir la entrada de nuevos capitales, pero también resultará de utilidad limitada para hacer frente a los problemas que se discutieron más arriba.

3) Cuando es probable que una nueva inversión resulte de importancia fundamental para otros sectores de la economía y quizá pueda conducir inevitablemente a un monopolio, debido a las economías de escala y a las limitaciones del mercado, puede ser aconsejable que el gobierno considere la posibilidad de establecer una entidad semipública, en sociedad con el capital extranjero. Puede pensarse que, en la mayoría de los casos, sería más simple tener un monopolio plenamente estatal o, quizá, un monopolio en manos de los intereses privados nacionales, sujeto a las limitaciones y controles típicos de esa clase de monopolios. Pero cuando se considera que son esenciales para el proyecto la tecnología o las habilidades empresariales extranjeras, al menos a corto plazo, en condiciones en que el *know-how* no puede ser adquirido en el mercado mundial, podría resultar conveniente invitar a la corporación extranjera adecuada a establecer una sociedad con una empresa gubernamental para manejar conjuntamente el proyecto de que se trate. Aunque poco conocidas, por lo que aún se les considera como peligrosas y poco viables por parte de los hombres de negocios norteamericanos, en la actualidad funcionan alrededor del mundo más de 200 de esas empresas mixtas en las que se reúnen empresas privadas norteamericanas y empresas públicas de países extranjeros.<sup>8</sup> Las ventajas potenciales para los inversionistas privados norteamericanos o de otros países son probablemente iguales que en otros casos de inversión conjunta, a pesar de que no se suele apreciarlas a primera vista y de las extendidas sospechas que en la actualidad suscitan tales asociaciones.

4) Cuando la necesidad primaria se manifiesta en la forma de falta de recursos financieros para el desarrollo, pueden hacerse mayores esfuerzos para atraer no inversiones directas sino préstamos, bien sean préstamos directos a las empresas nacionales o a las instituciones financieras, o a ambos tipos de entidades, o bien flotamientos de emisiones de bonos en los mercados extranjeros, pues en los dos casos la propiedad del capital accionario y, por ende, el control de la empresa, permanece en manos nacionales. Esta fue una sugerencia hecha por el ministro canadiense Gordon y recientemente ha sido adoptada, en varias intervenciones públicas, por el presidente de Colombia, Sr. Lleras.

5) Cuando lo que se necesita es la tecnología extranjera, pueden hacerse esfuerzos por adquirir o alquilar el derecho al uso de la tecnología, incluyendo los servicios, por un tiempo limitado, de técnicos y administradores que se ocupen de la instalación y mantenimiento del equipo y de adiestrar al personal nacional para hacerse cargo de la operación. En el pasado, las empresas norteamericanas se negaban a menudo a vender o contratar el uso de su *know-how* o de sus patentes, insistiendo en

que cualquier país que deseara obtenerlos tendría que aceptar la inversión directa de la empresa. Pero con el surgimiento de corporaciones altamente eficientes en Europa y Japón, que contaban con capacidad para actuar en el exterior, y con el surgimiento de firmas internacionales de consultoría y servicios técnicos, el mercado mundial de la tecnología y la técnica se ha tornado un poco más abierto y competitivo, de suerte que muchas empresas norteamericanas se han visto obligadas a adoptar una posición más flexible.

En realidad, las empresas norteamericanas que se limiten a vender su *know-how* y su tecnología, sin participar en operaciones de inversión directa de recursos de capital, bien pueden elevar al máximo sus rendimientos explotando el factor en el que tienen la ventaja comparativa más grande, al tiempo que reducen al mínimo los riesgos de sus operaciones en el exterior. Por lo tanto, el resultado podría ser ideal desde ambos puntos de vista.<sup>9</sup>

6) Otra posibilidad de evitar la pérdida permanente de control sobre una parte importante de la economía perteneciente al capital extranjero, como Raymond Vernon ha aducido en diversos proyectos de ensayos, es alquilar por un período determinado —por ejemplo, 15 ó 25 años— los derechos para invertir en la explotación de cierta materia prima o de desarrollar y satisfacer determinado mercado. Al final del período, siempre puede establecerse un nuevo convenio de arrendamiento si es que ambas partes consideran que conviene al interés mutuo hacerlo de este modo, pero, en caso contrario, la empresa pasará a manos de empresarios nacionales, de acuerdo con procedimientos preestablecidos. Puede permitirse que, durante el período de arrendamiento, las utilidades sean lo suficientemente altas como para cubrir la tasa corriente de ganancia más la repatriación del capital invertido, o bien pueden establecerse arreglos para el pago del capital al finalizar el período de arrendamiento. Esta fue la forma en que se inició la grandemente exitosa empresa estatal petrolera de Colombia, Ecopetrol, cuya existencia en un sector que de otro modo estaría totalmente dominado por el capital extranjero, más el limitado período de arrendamiento que se le concedió, han contribuido mucho a desarmar el potencial explosivo de una situación muy cargada emocionalmente, como es el asunto de la explotación, por parte de empresas extranjeras, de los recientemente descubiertos campos petrolíferos colombianos.

7) Un gobierno puede establecer un calendario para la nacionalización del personal de las empresas extranjeras o de las empresas mixtas. En los inicios, muchas empresas bien pueden necesitar un número considerable de personal y administradores extranjeros, pero puede exigirse que, en un lapso de pocos años, dejen de emplear a todos —con excepción de uno o de unos cuantos— los administradores extranjeros. Eventualmente, puede llegarse a la situación en que no se necesiten los servicios ni de siquiera un administrador extranjero, como demuestran las actuales prácticas de docenas de subsidiarias extranjeras.

8) Pueden hacerse esfuerzos por atraer inversiones extranjeras procedentes de un gran número de países, más que de sólo

<sup>8</sup> Mi colega del MIT, Richard Robinson, se halla reuniendo información sobre este tipo de empresas mixtas y estudiando algunas de ellas.

<sup>9</sup> Véase Richard Robinson, "The Global Firm-to-Be: Who Needs Equity?" *Columbia Journal of World Business*, vol. III, núm. 1, enero-febrero de 1963.

uno o dos. Puede ser incómodo y peligroso tener un gran número de inversiones extranjeras, pero es aún más incómodo y peligroso que todas esas inversiones procedan de uno o dos países solamente. La diversidad proporciona cierta protección. De este modo, en los países en los que la mayor parte de las actuales inversiones procedan de Francia o de Gran Bretaña, puede ser prudente tratar de atraer nuevas inversiones de Estados Unidos o Japón. Y donde las actuales inversiones procedan fundamentalmente de Estados Unidos, como ocurre en muchas partes del Caribe y de América Latina, puede resultar adecuado estimular una mayor actividad en este sentido de parte de Japón y de Europa occidental, así como de los países más avanzados de la región misma.

De lo anterior pueden derivarse otras ventajas, aparte de la protección que brinda la diversidad. Como arriba se mencionó los productos y los procesos productivos norteamericanos, y, por ende, las mentalidades técnicas y administrativas, están muy ligadas a las experiencias de una economía con costos de fuerza de trabajo extraordinariamente altos. Además, si los administradores provienen de una gran corporación están adiestrados para un mercado de 200 millones de personas con ingresos muy elevados, capaces de adquirir grandes cantidades de productos muy elaborados y complejos y de deshacerse de ellos y reemplazarlos en pocos años.

Las condiciones opuestas son las que prevalecen en gran parte de América Latina y el Caribe, de modo que serían más apropiados los productos y procesos productivos no-norteamericanos. Para muchos de los países de esa región, con menores ingresos y con calles más estrechas, resulta más adecuado que el norteamericano el automóvil de manufactura japonesa, alemana o italiana; al tiempo que el proceso productivo alemán, italiano o japonés puede también ser más apropiado que el norteamericano, o bien el belga, el holandés o el inglés. Desde luego, sería mucho mejor un producto y un proceso productivo específicamente diseñado para satisfacer las necesidades locales. Debe buscarse una política para ofrecer incentivos y estimular a las empresas —extranjeras o nacionales— que sean capaces y estén deseosas de crear productos y métodos de producción bien adaptados a las condiciones locales.

Lo anterior es también cierto para la agricultura. La agricultura norteamericana es extraordinariamente exitosa, pero está lejos de ser la más avanzada del mundo en productividad sobre unidad de tierra cultivada. Al mismo tiempo, al igual que la industria, la agricultura norteamericana es una actividad intensiva de capital. Para las condiciones prevalecientes en la mayor parte del Caribe y de América Latina, donde la tierra cultivable y el capital son mucho más escasos que en Estados Unidos, tendría más sentido atraer técnicos agrícolas e inversionistas de Japón, Dinamarca, Austria, Israel, Francia o una docena de otros países que de Estados Unidos. De hecho, esto ya se está haciendo en cierta medida.

Recuerdo que un cultivador colombiano de cítricos, que tenía mucho éxito, solía decir a sus amigos que él y muchos otros cultivadores de frutas y legumbres habían aprendido prácticamente todo lo que sabían sobre su trabajo de la experiencia de una pequeña colonia de cien o doscientos granjeros japoneses que se había establecido en las cercanías de sus propiedades. Cada país debiera desarrollar su propia agricultura nativa, con las plantas, fertilizantes, semillas, insecticidas, riego o drenaje

en las condiciones necesarias y con las combinaciones de capital, trabajo y administración idóneas para las condiciones locales prevalecientes. Pero la adaptación que de todos modos tiene que realizarse será menos difícil si se busca asesoramiento, experiencia y tecnología en aquellos países cuyas condiciones son las más semejantes. El México de nuestros días bien podría constituir el mejor modelo para algunos otros países latinoamericanos, tanto en tecnología agrícola como en varios otros campos.

Es evidente que existen otros métodos de limitación y control útiles, por medio de los cuales los distintos países del hemisferio pueden aceptar las inversiones extranjeras, reteniendo el control nacional básico sobre la economía. Las sugerencias específicamente examinadas en este trabajo son sólo ilustrativas y pueden resultar poco prácticas para algunos países. Pero, en tales medidas, no hay nada que sea "impráctico" en términos absolutos. Obviamente, si el objetivo es atraer el máximo posible de inversión extranjera, cualesquiera que sean los costos, habrá que olvidarse de sugerencias como las arriba señaladas, pues su aplicación probablemente reducirá el número de empresas extranjeras deseosas o en posibilidad de invertir y quizá reduzca la corriente total de inversión procedente del exterior. Lo anterior entraña un peligro y plantea un conflicto grave: el precio de mantener la independencia respecto de la dominación económica extranjera puede ser un ritmo más lento de crecimiento económico. En términos ideales, la posible pérdida de inversiones extranjeras privadas debida a las regulaciones y restricciones impuestas, debería ser compensada por una creciente corriente de fondos bajo los programas de asistencia gubernamentales e internacionales.

Pero, por otra parte, es preciso reconocer que, sea cual fuere la actitud prevaleciente en Europa, lo cierto es que, a todas luces, la actitud del pueblo y el Congreso norteamericanos parece ser creciente conservadora y casi neoaislacionista en lo que se refiere a lo que erróneamente se llama "asistencia externa". Las lecciones de la tragedia de Vietnam están siendo erróneamente interpretadas por muchos norteamericanos que argumentan que, dado que los compromisos norteamericanos en Vietnam se iniciaron con una misión de asistencia, la manera de evitar futuras guerras de ese tipo es evitar tales formas de asistencia externa. No puede esperarse que el Congreso norteamericano eleve sustancialmente, en el futuro próximo, los fondos destinados por Estados Unidos al desarrollo internacional, ni tampoco es de esperarse que el Congreso reconozca que esos fondos son más necesarios y pueden ser mejor invertidos en países que han establecido controles adecuados y prudentes sobre la inversión privada extranjera. Puede tenerse la esperanza de que, en algunos años, mejorará la perspectiva para estas cuestiones en Estados Unidos, mientras tanto, para aquellos países cuya independencia nacional e identidad cultural son más importantes que la maximización, a corto plazo, de la corriente de inversiones extranjeras, podría parecer aconsejable la siguiente política. Cada país o cada grupo de países debiera tratar de definir, para sí mismo, su cultura, su herencia, sus valores y sus objetivos. En estas condiciones, podría definir y poner en práctica una política que le llevara a aceptar *únicamente* aquellas inversiones extranjeras que desea, en términos aceptables, con las reglamentaciones y controles apropiados, de suerte que resulten compatibles con aquellos valores y objetivos más amplios y profundos. Además, deberían hacerse todos los esfuerzos para que los países de América Latina y el Caribe conviniesen en una serie de controles y limitaciones a la inversión extranjera definidos de manera común y uniforme, que resultaran aceptables para todos y que servirían para proteger los intereses de todos.