

# EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA \*

Miguel S. Wionczek

(México)

## I

Estimo que sería incurrir en una redundancia si presentara íntegramente los razonamientos que sirven de base al movimiento actual, tendiente a la integración económica de América Latina. Empero, cabe recordar una vez más dos razones básicas: 1) nuestra población está creciendo a una tasa extremadamente alta y, para asegurarle decorosos niveles de vida, la región tendrá que realizar un gran esfuerzo a fin de que la economía latinoamericana crezca en las próximas décadas a un ritmo cuando menos igual al alcanzado en el primer decenio posbélico; 2) como resultado del deterioro actual y de las perspectivas inciertas de su sector externo, América Latina se encuentra ante el imperativo de acelerar el proceso de su industrialización, ya que, con sus ingresos originados en las exportaciones tradicionales, no podrá adquirir en el exterior el volumen creciente de bienes y servicios necesarios, especialmente de bienes de inversión.

El segundo argumento parece cobrar todavía más fuerza a la luz de la aceleración del progreso tecnológico en los centros industriales del mundo. Hay razones para creer que las perspectivas a largo plazo de las exportaciones tradicionales de América Latina son aún más inciertas de lo que indican las proyecciones realizadas en fecha reciente en varios estudios de la CEPAL. Parece que el proceso de sustitución de las materias primas por los sintéticos y sucedáneos en las industrias modernas está procediendo con una rapidez cada vez mayor. Un estudio del Stanford Research Institute de California,<sup>1</sup> publicado en septiembre de este año, habla de la posibilidad de la sustitución del café, el algodón, el hule y la lana por los productos sintéticos durante la próxima década. Otro estudio, realizado independientemente en Gran Bretaña este verano, recuerda que a pesar de que el uso de los sucedáneos es por el momento mucho más avanzado en las industrias norteamericanas que en las europeas, está llegando el momento en que el progreso tecnológico empieza extendiéndose a Europa Occidental, lo que tendrá que afectar dentro del futuro previsible sus importaciones de materias primas.

Un alto nivel de inversión y formación de capital es uno de los re-

\* Versión ampliada de una conferencia sustentada en la ciudad de México, el 27 de octubre de 1959, a petición del Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada.

<sup>1</sup> Stanford Research Institute —*Possible Nonmilitary Scientific Developments and Their Potential Impact on Foreign Policy Problems of the U. S.*— Govt. Printing Office, Washington, September, 1959.

quisitos esenciales para alcanzar tasas elevadas de desarrollo económico. En nuestras condiciones actuales, la movilización de los recursos financieros para este fin es un problema de cuya solución dependerá, en gran medida, el futuro económico y social de América Latina. Tengo la más firme convicción de que si se logran integrar nuestras economías, esta movilización resultará más fácil y el uso de los recursos financieros disponibles será más racional y eficaz.

Analizaré aquí el papel desempeñado en el crecimiento reciente de América Latina por el financiamiento externo, tanto público como privado, y por el financiamiento procedente de las fuentes internas. Esto proporcionará la posibilidad de estimar y cuantificar en algunos casos los recursos financieros de que dispondrá la región en la próxima década. La comparación de las futuras disponibilidades con las necesidades de América Latina dentro del programa de integración servirá de base para presentar algunas sugerencias en la parte final sobre las medidas de carácter nacional, regional e internacional que podrían estimular tanto el flujo de los fondos externos como la mejor movilización de los recursos financieros internos.

## II

El flujo del capital extranjero a América Latina en la última década fue muy reducido, a pesar de la presión ejercida por los países latinoamericanos sobre los gobiernos de los centros industriales y de los incentivos de todo orden introducidos en la región para atraer capital extranjero privado. En los primeros años posbélicos fue Europa Occidental la que disfrutó de prioridad a este respecto. Hoy, América Latina tiene que competir, por un lado, con Asia y África por la obtención de capitales públicos y, por otro, Europa ya reconstruida ofrece al inversionista privado norteamericano atractivos mucho más considerables que las veinte repúblicas latinoamericanas con sus mercados nacionales tan reducidos y sus mayores riesgos.

La corriente neta de capitales externos hacia América Latina, con exclusión de Venezuela, procedentes de las fuentes gubernamentales y privadas de los países industriales, así como de los organismos internacionales, se estima para el período 1950-1958 en unos dls. 685 millones anuales. En el mismo lapso, la afluencia de este capital representó un 11 % de la inversión neta en la región, sin tomar en cuenta Venezuela. En otras palabras, por cada dólar procedente del exterior invertido en América Latina la población latinoamericana en los últimos años, ahorró o invirtió casi 9 dólares. Excluyo a Venezuela del análisis del flujo de capital externo, porque el monto de las inversiones petroleras en este país altera seriamente el cuadro general latinoamericano al respecto.

En la corriente de los recursos externos, el capital público *a largo plazo*, concedido por el Gobierno de Estados Unidos y por el Banco Internacional, representó entre 1950 y 1958 unos dls. 235 millones, o sea la tercera parte del total. Estos préstamos y donaciones públicas equivalen a menos de un 4 % de la inversión neta interna en América Latina.

Cuadro 1. FLUJO DEL CAPITAL PÚBLICO A AMÉRICA LATINA, 1950-1958  
(Excluyendo Venezuela)  
(Millones de dólares)

	<i>Préstamos y donaciones</i>	<i>Amortizaciones</i>	<i>Saldo neto</i>
1950	101	165	— 64
1951	240	105	+ 130
1952	220	85	+ 135
1953	530	180	+ 350
1954	450	253	+ 197
1955	650	318	+ 332
1956	535	450	+ 85
1957	650	540	+ 110
1958	765	720	+ 45
	<hr/> 4 141	<hr/> 2 816	<hr/> + 1 320

FUENTE: CEPAL, *Estudios Económicos de América Latina*, 1957-58.

NOTA: Este cuadro incluye préstamos públicos a mediano plazo para fines de estabilización y sus amortizaciones y también amortizaciones de las deudas anteriores al año de 1950.

En la gran mayoría de los países latinoamericanos, el papel del capital público externo en el desarrollo económico fue aún más limitado, como consecuencia de la concentración de esta corriente hacia algunos países. Del total de dls. 945 millones de créditos otorgados a América Latina por el Banco Internacional, desde su establecimiento en 1947 hasta mediados del año en curso, tres países —Brasil, México y Colombia— recibieron dls. 600 millones. Otras cinco repúblicas no han recibido del banco ningún préstamo, mientras que los doce países restantes (medianos y pequeños) les fue otorgado un total de dls. 345 millones. En lo que se refiere al primer grupo, los créditos del Banco Internacional durante los últimos doce años equivalen a unos dls. 16.5 millones anuales por país. A cada uno de los doce países del último grupo les fueron otorgados dos de la misma fuente, en promedio, menos de dls. 2.5 millones anuales.

El aumento de los recursos financieros del B.I.R.F. en 1959 y la reciente creación del Banco Interamericano han alentado en muchas partes la esperanza de que estos acontecimientos originarán de modo inmediato una expansión muy considerable del flujo de capital público extranjero hacia nuestras repúblicas. Pero me parece que son excesivas las ilusiones

forjadas al respecto, y aun si hubieran tenido base alguna, el problema del financiamiento del desarrollo económico de América Latina no hubiese sido resuelto.

Cuadro 2. PRÉSTAMOS DEL BANCO INTERNACIONAL A AMÉRICA LATINA, 1947-1959  
(Millones de dólares)

Brasil	267.1
Chile	73.6
Colombia	130.6
Costa Rica	6.5
Ecuador	45.6
El Salvador	31.6
Guatemala	18.2
Haití	2.6
Honduras	11.2
México	186.3
Nicaragua	23.0
Panamá	6.9
Paraguay	4.5
Perú	62.5
Uruguay	64.0
	<hr/> 934.2

FUENTE: Informe Anual del B.I.R.F., 1958-59.

Cuadro 3. CRÉDITOS PÚBLICOS NETOS A AMÉRICA LATINA, 1950-1958  
(Millones de dólares)

	Eximbank	Banco Internacional	Excedentes agrícolas	Ayuda económica de Estados Unidos	Total
1950	28	39	—	—	67
1951	90	57	—	—	147
1952	59	65	—	—	124
1953	352	58	—	—	410
1954	23	62	—	—	85
1955	—	65	54	25	144
1956	47	7	120	50	130
1957	113	132	87	100	432
1958 p.	352	44	60	135	591
	<hr/> 970	<hr/> 529	<hr/> 321	<hr/> 310	<hr/> 2 130

FUENTE: CEPAL, Estudios Económicos de América Latina, 1957-58.

Un reciente estudio de la CEPAL<sup>2</sup> hace observaciones muy atinadas sobre las consecuencias del flujo amplio de los recursos externos a una región en proceso de desarrollo. Dice el documento:

... al considerar el papel desempeñado por el financiamiento externo hay siempre que tener presente que la corriente financiera anual ha de transformarse tarde o temprano de positiva a negativa y, que, siendo así, la prudencia aconseja no comprometer en el pago de servicios financieros más que una proporción pequeña de los ingresos de divisas por concepto de exportaciones. Asimismo, cabe concluir que las deudas que un país puede contraer en el extranjero están determinadas, de un lado, por la velocidad de sus propias exportaciones, y, de otro, por las condiciones de plazos y de remuneración en que se contraten. La adopción de medidas que conduzcan a liberación de esas condiciones, pero que no vayan acompañadas de otras que estimulen las exportaciones, o que permiten sustituir importaciones, están a la larga condenadas a crear dificultades tanto a los países deudores como a los acreedores.

Es cierto que en los dos últimos años aumentó el volumen de operaciones del Banco Internacional en nuestra región. Pero incluso el aumento de su capital total a dls. 21 000 millones, que en gran parte no representa recursos prestables sino garantías de los gobiernos miembros para las emisiones de bonos del banco, hace difícil suponer que durante los próximos cinco o diez años sus préstamos brutos a América Latina vayan a sobrepasar unos dls. 300 millones anuales en comparación con el promedio de dls. 140 millones en el período 1954-1958. Además, las condiciones de los créditos del B.I.R.F. son muy estrictas y los intereses sobre sus préstamos, incluyendo el famoso 1 % de comisiones, bastante altos.

El nuevo Banco Interamericano es —según palabras del Secretario Adjunto de la Tesorería de Estados Unidos, Graydon Upton— “una institución relativamente pequeña”. Aparte de que sólo hasta 1964 dispondrá de su capital total prestable de dls. 350 millones, sus recursos totales de dls. 1 000 millones apenas constituyen una vigésima parte de los recursos del Banco Internacional. Tendrán que transcurrir varios años antes de que este banco de fomento regional esté en condiciones de prestar a las veinte repúblicas en conjunto más de unos dls. 75 millones anuales. Además, existe el peligro de que su creación vaya a afectar negativamente los préstamos a América Latina procedentes de otras fuentes. Durante las audiencias que se celebraron el verano pasado ante el Senado norteamericano,<sup>3</sup> los funcionarios del Gobierno de Estados Unidos precisaron que el Banco Interamericano actuará como prestamista de primera instancia,

<sup>2</sup> Véase CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, México, julio de 1959 (Núm. de venta: 59. II G. 4), Parte B. La influencia del mercado común en el desarrollo de América Latina, pp. 52-3.

<sup>3</sup> Véase *Hearing before the Committee on Foreign Relations, U. S., Senate, 86th Congress; First Session on S. 1928, a Bill to Provide for the Participation of the United States in the Inter American Development Bank* (June 23, 1959), U. S. Govt. Printing Office, Washington, D. C., 1959. Document Núm. 42667.

mientras que los otros organismos financieros internacionales y estadounidenses intervendrán solamente cuando el banco no disponga de los recursos adecuados para ayudar eficazmente a nuestra región. Además, se especificó que los clientes del nuevo banco solamente podrán recurrir a la ayuda del Fondo de Desarrollo Económico de Estados Unidos —cuyos préstamos a América Latina sumaron el año pasado más de dls. 35 millones— cuando no puedan obtener financiamiento directo a través del Banco Interamericano.

El establecimiento de la Asociación Internacional de Desarrollo <sup>4</sup> en 1960 proporcionará, por cierto, una fuente adicional de recursos para los países en proceso de desarrollo, pero su papel en América Latina quizás sea aun más limitado que el del Banco Interamericano. Parece que la nueva Asociación dirigirá preferentemente sus actividades a los países asiáticos y africanos cuya situación económica es mucho más crítica que la nuestra. Además, la creciente actividad comercial y de ayuda económica de los países comunistas en estas regiones preocupa seriamente al gobierno norteamericano, por lo que es de suponer que presionará a la Asociación para que el grueso de sus actividades se dirija a las regiones mencionadas. Es probable, empero, que la I.D.A. ponga a la disposición de nuestros países unos dls. 25 millones anuales.

En cuanto a la ayuda económica directa de Estados Unidos, cabe esperar que América Latina obtenga del Eximbank en los cinco próximos años, unos dls. 200 millones anuales. El promedio anual de sus préstamos a nuestra región entre 1954 y 1958 fue de dls. 110 millones incluyendo el volumen sin precedente de operaciones efectuadas en 1958 —dls. 350 millones—. Finalmente, parece razonable suponer que el gobierno norteamericano continuará sus donaciones para fines militares y de asistencia técnica cuyo total anual asciende a dls. 100 millones, así como también es de suponer que seguirán vendiéndonos excedentes agrícolas a cambio de monedas nacionales, a razón de unos dls. 50 millones por año.

Así, la corriente bruta anual del capital público a América Latina llegará probablemente en un futuro previsible a unos dls. 800 millones. Tomando en cuenta el monto muy alto de la deuda externa de la región y el volumen creciente de pagos por concepto de amortizaciones, la corriente neta equivaldría quizá a unos dls. 400 millones, esto es, no menos del doble del promedio de 1950-1958, y no más que el año pasado.

Hay que subrayar aquí que —como se observa por los datos contenidos en los cuadros 4 y 5 —la carga de las amortizaciones de la deuda pública externa pesa cada vez más sobre las balanzas de pagos de nuestra región. Durante el primer decenio posbélico las veinte repúblicas paga-

<sup>4</sup> Véase *Proposed International Development Association-Report of the National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems*, Senate, 86th Congress, First Session, Document Núm. 45 (August 19, 1959). U. S. Govt. Printing Office, Washington, 1959 (Document Núm. 45066).

ron por cuenta de amortización e intereses de esta deuda el total de dls. 2 320 millones, correspondiendo de esta suma dls. 1 840 millones a amortizaciones y dls. 480 millones a intereses— exclusivamente sobre los créditos públicos externos. Mientras que en 1950 estos pagos correspondieron al 2.4 % de los ingresos de América Latina por cuenta de las exportaciones, la proporción subió en 1958 al 8.8%.

Cuadro 4. PAGOS DE SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS, 1950-1958  
(Millones de dólares)

	<i>Amortizaciones de la deuda pública externa (1)</i>	<i>Exportaciones (f.o.b.) (2)</i>	<i>Medio por ciento</i>
1950	165	6 795	2.4
1951	105	7 792	1.3
1952	85	7 057	1.2
1953	180	7 620	2.4
1954	253	7 886	3.2
1955	318	7 974	4.0
1956	450	8 642	5.2
1957	540	8 654	6.2
1958	720	8 217	8.8

FUENTES F.M.I. —para el valor de las exportaciones: CEPAL —para el monto de las amortizaciones e intereses sobre la deuda pública externa.

Cuadro 5. PROPORCIÓN ENTRE LOS PAGOS POR CUENTA DE SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y LOS INGRESOS EN CUENTA CORRIENTE, 1950-1955  
(Porcentajes)

	1950	1955
Brasil	3.6	19.2
Colombia	2.5	6.8
Chile	7.0	8.0
México	5.7	7.1
Perú	2.8	5.4
Uruguay	2.1	5.1

FUENTE: Abramovic, Dragoslav —*Debt Servicing Capacity and Postwar Growth in International Indebtedness*—. The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1958.

Es cierto que el crecimiento de esta carga se debe, en gran medida, al aumento del flujo hacia nuestra región de los créditos públicos —llamados de estabilización— a mediano plazo, procedentes del Eximbank y del Fondo Monetario Internacional. Pero aun sin tomar en cuenta estas

operaciones, el peso de las amortizaciones de la deuda pública externa es bastante grande, y en el caso de los países como Argentina y Brasil, hasta crítico, como consecuencia del estancamiento e inclusive de la baja en sus ingresos por cuenta de exportaciones. Ambos cuadros comprueban la observación antes citada de la CEPAL sobre la existencia de un límite del financiamiento externo que la prudencia aconseja no sobrepasar.

Frente a esta vulnerabilidad externa, las necesidades de financiamiento en nuestra parte del mundo seguirán aumentando. Si suponemos que la inversión total en términos reales crece de un año a otro a una tasa semejante a la de la última década, los dls. 400 millones de los créditos públicos externos equivaldrían en 1964 a alrededor de un 5 % de la inversión neta en nuestra región, siendo ésta una proporción marginal en comparación con las necesidades globales de financiamiento.

### III

Por su parte, el capital extranjero privado, como fuente de financiamiento desempeñó en América Latina durante la última década un papel más importante que los préstamos públicos. Excluyendo Venezuela, el flujo neto de la inversión directa hacia la región alcanzó, entre 1950 y 1958, un promedio de dls. 400 millones anuales, cifra a la que cabe sumar dls. 170 millones anuales, derivados de la reinversión de utilidades, para obtener un total que equivale a un 9.5 % de la inversión neta. De dicho total, la mitad se encuentra invertida en las actividades primarias (mi-

Cuadro 6. FLUJO DEL CAPITAL PRIVADO A AMÉRICA LATINA, EXCLUYENDO VENEZUELA, 1950-1958  
(Millones de dólares)

	<i>Inversión privada directa, excluyendo reinversión</i>	<i>Crédito privado a mediano plazo</i>	<i>Capital privado a corto plazo neto</i>	<i>Total</i>	<i>Compras de valores en Estados Unidos</i>	<i>Otras sa- lidas de capital</i>	<i>Total</i>	<i>Saldo neto</i>
1950	115	—	52	167	29	—	29	+ 138
1951	410	140	50	600	15	—	15	+ 585
1952	640	80	170	890	15	—	15	+ 875
1953	293	70	—	363	21	139	160	+ 163
1954	163	100	—	263	47	70	117	+ 146
1955	306	90	40	436	32	—	32	+ 404
1956	402	200	100	702	40	—	40	+ 662
1957	720	433	67	1 220	—	90	90	+ 1 130
1958 p.	450	510	n.d.	960	—	100	100	+ 860
	3 499	1 833	479	5 811	199	399	598	+ 5 213

FUENTE: CEPAL, *Estudios Económicos de América Latina*, 1957-58.



nería, petróleo y agricultura tropical) y solamente una cuarta parte en la industria de transformación.

En las diversas discusiones sobre integración económica latinoamericana, han surgido opiniones de personas bien intencionadas que se muestran hondamente preocupadas con motivo de la supuesta dominación que en el mercado regional ejercerá el capital extranjero. Se dice que la integración creará incentivos muy poderosos para los inversionistas extranjeros, con lo cual, en un lapso relativamente breve y con grave daño para los intereses económicos y políticos de América Latina, pasará a manos de éstos la totalidad de las actividades industriales en nuestra región.

El temor se funda, entre otros, en los siguientes supuestos: 1) una disponibilidad prácticamente ilimitada de recursos financieros privados en los países industriales; 2) un nivel extremadamente alto de utilidades en América Latina, en comparación con otras regiones; 3) la aparición en América Latina, de un día para otro, de una infraestructura económica y social y de un marco institucional semejante a los de Europa o Canadá, dos alicientes importantes para la corriente del capital extranjero.

No obstante, las condiciones actuales no revelan que estos tres supuesto tengan una base real. Cabe citar al respecto varios motivos: en primer lugar, los datos más recientes de las Naciones Unidas sobre el flujo internacional del capital privado demuestran que aunque el volumen total de la inversión extranjera directa (excluyendo la petrolera) crece lenta y continuamente, existe en el mundo una intensa competencia para la obtención de dichos fondos.<sup>5</sup> En épocas recientes la inversión privada directa de Estados Unidos en el exterior, incluyendo la reinversión de utilidades, aumentó a una tasa media anual de 6 %, esto es, de dls. 937 millones en 1954 a dls. 1 150 millones en 1958. Durante el mismo lapso, la inversión privada norteamericana no petrolera en América Latina se mantuvo en un 38 % del total invertido por los empresarios de este país en el mundo. El 62 % restante se dirigió a Canadá, Europa Occidental y las demás regiones.

En segundo lugar, si se exceptúan las de la industria petrolera, el nivel de utilidad derivado de la inversión extranjera en América Latina no es mucho mayor que su nivel correspondiente en Estados Unidos. Un estudio de la CEPAL, publicado en 1954,<sup>6</sup> estimó en alrededor del 18 % neto anual el nivel de las utilidades en nuestra región. Es probable que hoy estas utilidades lleguen a un 20 % del valor de la inversión extranjera. Empero, según un estudio publicado en Washington a fines de agosto por la Comisión Federal de Comercio,<sup>7</sup> la industria química norteameri-

<sup>5</sup> Véase —United Nations, *The International Flow of Private Capital, 1956-1958*, New York, 1959 (Núm. de venta: 59.II.D.2.).

<sup>6</sup> Véase CEPAL, *Las inversiones extranjeras en América Latina, México, 1954*. (Núm. de venta: 1954.II.G.4.).

<sup>7</sup> Véase *The New York Times*, 23 de agosto de 1959.

cana tiene utilidades netas de 16.2 %; la de maquinaria eléctrica de 14.2 %; la de refinación de petróleo, 12.8 %; la siderúrgica, 12.4 %, etc., lo que corrobora la observación formulada en el mencionado estudio de la CEPAL en el sentido de que la diferencia en términos absolutos entre las respectivas tasas de utilidades en Estados Unidos y América Latina oscila entre 4 y 9 puntos, advirtiéndose que en ciertos periodos puede incluso llegar a ser menor.

Cuadro 7. PROPORCIÓN DE LAS UTILIDADES TOTALES (INCLUYENDO LAS NO DISTRIBUIDAS) AL VALOR DE LA INVERSIÓN NORTEAMERICANA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA, 1950-1951 (Porcentajes)

	1950	1951
Industria de transformación	15.9	22.5
Comercio	25.1	35.4
Agricultura	19.2	25.6
Minería	11.7	14.9
Servicios públicos	3.6	2.5
Otras actividades (excluyendo petróleo)	26.4	24.6
Promedio:	16.9	20.8

FUENTE: CEPAL, *El capital extranjero en América Latina, 1954*.

Finalmente, tampoco hay que olvidar que el logro de la integración económica de América Latina llevará muchos años durante los cuales la atracción que otras regiones ofrecen a la inversión extranjera seguirá aumentando. Hace unas semanas, una encuesta efectuada por Mc-Graw-Hill reveló que en 1960, del total de la nueva inversión extranjera directa norteamericana, 47 % se destinará a Europa, en comparación con el 40 % en 1957 y 1958. Por todas estas razones, no es fácil suponer que, cuando menos en un futuro próximo, nuestra región vaya a tener que hacer frente a una corriente de inversión extranjera que por su magnitud llegue a constituir un peligro económico y político.

A la luz de estas tendencias, lo más probable es que sin la integración económica regional disminuirá la corriente de la nueva inversión extranjera a América Latina. Quizá una parte de la vieja inversión destinada a las actividades extractivas se traslade a África y a Asia. La nueva inversión industrial fluirá a nuestra región en cantidades muy reducidas debido a la falta de mercados, al subdesarrollo de los servicios básicos y a la atracción que ejercen sobre los inversionistas el crecimiento económico y la estabilidad social en Europa Occidental. Al mismo tiempo, es muy factible que la remisión de utilidades sobre la inversión extranjera directa efectuada en América Latina seguirá siendo elevada, con lo que se

agudizará la posición precaria de balanza de pagos de nuestras repúblicas.

Por las razones antes indicadas, con la integración económica tampoco afrontaremos un diluvio de capital extranjero. Pero aquí lo importante es que, con toda probabilidad, este capital mostrará especial preferencia por las actividades industriales. De esta forma se estimulará el proceso de sustitución de las importaciones, la región tendrá acceso más fácil al progreso tecnológico y se presentarán oportunidades para el establecimiento de muchas industrias auxiliares.

Además, hay que tener en cuenta que, en lo que se refiere a la carga que las remesas de utilidades representa para la balanza de pagos del país receptor, la inversión extranjera directa en las actividades industriales reporta una ventaja adicional en comparación con la inversión en las actividades primarias. Es bien sabido que las compañías petroleras en Venezuela y el Medio Oriente transfieren a sus casas matrices alrededor del 80 % de sus utilidades netas, mientras que en los países europeos las remesas representan sólo un promedio del 20 % de las utilidades.<sup>8</sup> Estas diferencias se explican por el hecho de que el tamaño del mercado interno en Europa y las posibilidades de exportación de productos manufacturados constituyen fuertes incentivos tanto para la nueva inversión como para la reinversión. Las experiencias de México a este respecto son muy interesantes. La reinversión de utilidades que en el decenio 1939-1948 representó el 14 % de las utilidades netas, subió en la última década a un promedio de 37 %, mientras que las remesas bajaron del 86 a 63 %.<sup>9</sup>

Finalmente, suponiendo una tasa razonable de desarrollo económico y de progreso industrial en nuestra región, hay que esperar que más tarde, por ejemplo, después de la primera década del proceso de integración regional, el capital nacional pueda sustituir a una parte de la inversión extranjera. Así fue por lo menos la experiencia histórica de los países industriales de hoy. El acelerado desarrollo de la economía norteamericana a fines del siglo pasado, se apoyó en las entradas considerables de capital europeo. Hoy Estados Unidos exporta capital al resto del mundo.

#### IV

Aun en las condiciones más favorables de las entradas del capital externo—dijo en muchas ocasiones el Dr. Raúl Prebisch— el financiamiento del desarrollo dependerá, a final de cuentas, del volumen del ahorro e inversión interna. El nivel del ahorro y la inversión bruta en nuestra región durante la última década fue bastante alto: en 1950 la inversión representó el 16 % del producto de la región y en 1957 hasta 17.5 %. Esta

<sup>8</sup> Véase, entre otros, Dunning, John H., *American Investment in British Manufacturing Industry*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1958.

<sup>9</sup> Véase, Banco de México, S. A., *Informes Anuales*, 1959, México, D. F., cuadro 18.

proporción se compara favorablemente con la de los países desarrollados y es mucho más alta que la registrada en otras regiones subdesarrolladas, en las que, por regla general, no sobrepasa al 10 % del producto.

Empero, frente al deterioro de nuestra capacidad para importar y ante la imposibilidad de aumentar en forma considerable las entradas de capital externo, parece indispensable movilizar cantidades crecientes de ahorro interno y canalizarlas hacia actividades industriales. Por otro lado, resulta difícil imaginar un aumento en la tasa media de ahorro, por ejemplo, durante la próxima década. Las ganancias y ahorros del sector exportador, aun en las condiciones más favorables, crecerán muy lentamente. Al mismo tiempo, el proceso de crecimiento mismo y la diversificación de las actividades económicas crearán, en vista de los niveles muy bajos de vida, presiones adicionales sobre el consumo. Finalmente, la propensión al consumo de bienes suntuarios es muy elevada en los grupos latinoamericanos de altos ingresos. Parece, por lo tanto, que la suma total de ahorro e inversión en nuestra región no crecerá más rápidamente que el producto total. En tal circunstancia, la única solución posible consiste en tratar de movilizar los recursos financieros ociosos y manejar la inversión en forma más racional, especialmente en vista de que el establecimiento de nuevas industrias dinámicas en América Latina implicará el uso inicial de importantes cantidades de capital.

Es bien sabido que en todas nuestras repúblicas existen cuantiosos recursos financieros ociosos y que en muchos casos la inversión no se ajusta a criterios económicos. Por nuestra experiencia diaria, conocemos fenómenos tales como el atesoramiento de oro, los depósitos en el extranjero, la inversión especulativa en bienes raíces, la sobreinversión en el sector servicios, la capacidad ociosa en las empresas industriales, la construcción de viviendas suntuarias, etc. Estos fenómenos suelen ocurrir en todas las economías subdesarrolladas. Son el resultado de una mezcla de las actividades precapitalistas de las masas, del conservatismo de muchos empresarios nacionales, de la falta de seguridad en la inversión y del impacto de los procesos inflacionarios que acompañan al desarrollo económico.<sup>10</sup>

Es imposible cuantificar los recursos ociosos así como las pérdidas que para la economía y para los inversionistas mismos representa una corriente de recursos de capital mal dirigida o mal organizada. El único renglón que puede cuantificarse fácilmente es el de los fondos colocados en el exterior que son propiedad de los nacionales latinoamericanos. A fines del año pasado, la parte de tales fondos depositada en Estados Unidos, se estimó en dls. 2 500 millones. Suponiendo que de este total unos dls. 800 millones representaron en 1958 fondos de trabajo de las empresas latino-

<sup>10</sup> Existe literatura muy amplia sobre este tema. Véase, entre otros, United Nations, *Methods of Financing Economic Development in Under developed Countries*, Nueva York, 1949 (Núm. de venta: 1949.II.B.4.) y United Nations, *Domestic Financing of Economic Development*, Nueva York, 1950 (Núm. de venta: 1951.II.B.1.).

americanas acumulados en Estados Unidos, el resto equivale a alrededor de la quinta parte del valor de la inversión privada norteamericana en América Latina, y casi al 50 % del total de las reservas oficiales de oro y divisas de las veinte repúblicas a fines del año pasado. Según las estimaciones extraoficiales la mitad de esta suma fue propiedad de los nacionales de Brasil y México.

En mi opinión, es indudable que la integración económica de América Latina traería consigo la repatriación de una parte de estos fondos. Los incentivos para la nueva inversión, el ejemplo del capital extranjero, la aparición de oportunidades en las actividades industriales secundarias que no implican los riesgos financieros de actividades completamente nuevas, la mayor estabilidad económica y social, tenderían por lo menos a frenar las salidas de los capitales nacionales adicionales. Cabe señalar que en Centroamérica surgen ya indicios del retorno de los fondos atesorados en el exterior en vista de la aparición de nuevas oportunidades para invertir, derivadas de la integración de los cinco países del Istmo.

El crecimiento de las instituciones financieras, paralelo al progreso del programa de integración y la expansión de las transacciones comerciales y de capital dentro de la región, podría traer también como resultado la movilización de una parte de los recursos ociosos atesorados en América Latina. Así se aliviarán las dificultades que afectan directamente al posible financiamiento de empresas industriales en nuestros países, entre las cuales figuran, en lugar prominente, la falta de vigorosos mercados de valores, la ausencia de intermediarios y de mecanismos que recojan capital, el hecho de que gran parte del público no está acostumbrado a invertir en valores, ni parece interesado en ellos, a pesar de que la demanda de financiamiento para proyectos de desarrollo económico, tanto públicos como privados, crece rápidamente.

En cuanto a la inversión mal dirigida o mal administrada, la integración económica ayudaría a eliminar la primera y a hacer más productiva la segunda mediante la corrección de los defectos con ayuda del mayor acceso del sector privado al progreso en los campos de tecnología y de administración de negocios logrado en otras partes del mundo y también en los países latinoamericanos más avanzados. A este respecto el enorme desperdicio de los recursos financieros que se experimenta en América Latina actualmente, puede explicarse, en gran parte, por la falta de interés del empresario en la investigación tecnológica y el desconocimiento casi completo de la situación en los mercados internacionales y de los planes de inversión de los competidores, tanto en el país como en el exterior. Es imposible explicar de otra manera fenómenos tales como, por ejemplo, en México la existencia de proyectos muy avanzados para el establecimiento de nuevos ingenios azucareros o la reciente información en el sentido de que la industria cafetalera nacional piensa aumentar el cultivo de este

grano. Las inversiones de este tipo no solamente dañarán la economía nacional, sino que a largo plazo causarán pérdidas a los inversionistas mismos.

El último aspecto del problema de movilización de los recursos financieros nacionales se refiere a la inversión puramente especulativa y a los gastos suntuarios. Aquí, creo que el esfuerzo de los respectivos sectores públicos constituye la única garantía de resolución satisfactoria de este problema, independientemente del progreso de integración económica regional. Se trata del hecho de que los sistemas fiscales, en muchos países de la región, no corresponden a las necesidades actuales de América Latina.<sup>11</sup>

Hay que aclarar desde un principio que, en nuestros países, gran parte de los representantes del sector privado miran con gran recelo a quienes abogan por la modernización de los sistemas impositivos en vigor. Se considera que la finalidad de tales propuestas consiste en privar a dicho sector de las ganancias obtenidas con su capital y esfuerzo para transferirlas al sector público, que —se dice en varios países— tiene una propensión mucho más alta a malgastar que la iniciativa privada. Creo que una reforma fiscal de tal carácter no revestiría una gran significación dado que desde el punto de vista de una economía en crecimiento es de mucha mayor importancia el volumen total de la inversión que su división entre inversión pública y privada. Creo también que los países latinoamericanos necesitan no sólo nuevas carreteras y presas sino también nuevas empresas industriales y nuevos cultivos. Carreteras que no entrañen un movimiento creciente de bienes y personas, y presas que no rieguen nuevos cultivos resultarían infructuosas. Las empresas privadas no pueden, a su vez, funcionar en un país donde escasea el transporte, ni tampoco pueden obtenerse cosechas óptimas sin agua suficiente.

Así, el problema de una reforma fiscal no descansa en el cambio en la distribución del ahorro productivo nacional. Se trata del aumento del ahorro total por la movilización, a través del sistema impositivo, de recursos potenciales cuyo uso para fines productivos no puede lograrse de otra manera, pues sus propietarios no responden a ningún incentivo económico y de lucro congruente con los intereses de la economía en su conjunto. Si nuestros países no lograran este fin, sólo quedarían las alternativas que van en contra de los intereses, no sólo de las economías nacionales sino del sector privado mismo. La primera alternativa es dejar los ingresos del fisco al nivel presente, lo cual significaría limitar la inversión pública y reducir así los estímulos para el sector privado —o bien financiar el gasto público mediante déficit, lo cual acentúa las presiones inflacionarias, estimulando así una desviación todavía mayor del ahorro privado hacia fines no pro-

<sup>11</sup> Véase, los capítulos iniciales del estudio, elaborado en 1959 por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, *El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico*, publicados en la revista chilena *Panorama Económico*, Núm. 203, junio de 1959.

ductivos—. La segunda posibilidad consiste en tratar de reducir el consumo global mediante los impuestos indirectos, pero esto acarrea una restricción del mercado para los productores nacionales. Frente a las presiones que existen para brindar mejores servicios sociales a los asalariados y a las capas de la población que perciben un ingreso bajo, queda, como última alternativa, ampliar el ámbito de la tributación gravando en el grado mayor las actividades productivas o, en otras palabras, tratar de distribuir el mismo ahorro en proporciones distintas.

El medio racional de asegurar ingresos adecuados para el sector público sin perjudicar a la economía y sin desalentar a la inversión privada productiva consiste en reducir, haciendo uso del sistema impositivo, el consumo de bienes suntuarios. Si los gobiernos de nuestra región no logran esto, su actitud hacia la inversión privada productiva seguirá siendo contradictoria. Por un lado, el propósito de la política fiscal estriba en estimular el desarrollo industrial mediante multitud de disposiciones especiales; pero, por el otro, el mismo sistema fiscal desalienta la creación de nuevas empresas industriales en beneficio de actividades tales como las especulativas, el depósito de fondos en el exterior, o la construcción de viviendas de lujo. Para estos últimos casos la carga impositiva será casi nula; pero, en cambio, un inversionista que aporta algo a la riqueza nacional, que crea una nueva fuente de empleo y produce bienes que satisfacen las necesidades de la sociedad, tiene que pagar impuestos y prestaciones. Hago constar que no abogo aquí por la eliminación o disminución de los impuestos que pesan sobre las actividades productivas, sino por la distribución justa de la totalidad de la carga fiscal. Tengo que admitir que, a mi modo de ver, en muchas partes de América Latina es poco satisfactoria la situación que prevalece a este respecto.

## V

Es mi convicción que el financiamiento de la integración económica latinoamericana no será cosa fácil, si tenemos en cuenta no sólo que el futuro flujo de capital público externo será limitado, sino también la improbabilidad de que se registre una corriente de grandes dimensiones en la inversión extranjera privada, así como el esfuerzo que se necesita llevar a cabo para movilizar y usar mejor los recursos financieros de origen interno. Creo, al mismo tiempo, que la disponibilidad limitada de estos recursos en escala regional hace todavía más urgente la integración económica. Dedicarse exclusivamente a promover el desarrollo económico dentro de las respectivas fronteras nacionales, significa desaprovechar el aumento de recursos financieros que la integración lleva implícita. De ello puede fácilmente deducirse que el desarrollo económico en compartimientos separados tendrá que ser más lento que el desarrollo conjunto.

Las reducidas magnitudes futuras de la corriente de capital público externo sugieren que sería muy aconsejable que desde ahora los países latinoamericanos, al elaborar sus planes de inversión pública, tengan en mente la posible coordinación de tales actividades con miras a lograr un acercamiento económico con el resto de la región. Siguiendo este razonamiento, nuestros países deberían usar preferentemente el capital público externo para financiar la construcción de puertos, carreteras y otros medios de transporte que facilitarían el movimiento de bienes y personas dentro de la región. En cuanto a los demás proyectos básicos de desarrollo, valdría la pena consultar a las repúblicas vecinas sobre el tipo de inversión que sería más congruente aplicar, sin que ello signifique sacrificar las necesidades del país o las de la región. Para estos fines de coordinación podrían probablemente usarse los servicios de asistencia técnica que tendrá a su disposición el Banco Interamericano.

En cuanto a la inversión extranjera privada, que hasta donde sea posible deberá complementar los fines que persigan los capitales nacionales, tanto los empresarios financieros latinoamericanos como sus gobiernos podrían insistir en que la nueva inversión industrial de este tipo se oriente dentro de los criterios de economicidad, y en forma equitativa, hacia las distintas partes de la región y no solamente a determinados países y lugares. La amplia gama de actividades que el marco de integración económica brinda al empresario privado, facilitaría esta tarea, especialmente si existe una estrecha cooperación entre los mismos inversionistas latinoamericanos que indudablemente resultarán beneficiados si evitan una concentración indebida de nuevas empresas. Es difícil presentar sugerencias concretas sobre las formas de cooperación entre los inversionistas de varias naciones latinoamericanas. Planes para tal cooperación podrían surgir de sus reuniones y conferencias regionales. Cabe señalar que en octubre de 1959 tuvo lugar la primera reunión de este tipo en Centroamérica, en la cual participaron los inversionistas de las cinco repúblicas y algunos observadores de Estados Unidos y Alemania.

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos tendrían que iniciar estudios de los regímenes legales y fiscales que regulan la inversión extranjera en el resto del mundo para lograr con ello una futura coordinación de tales políticas,<sup>12</sup> puesto que de existir fuertes diferencias, en cuanto al tratamiento que se conceda al capital extranjero privado, inevitablemente sobrevendría su concentración en algunos países. La política regional en este ámbito debería incluir, entre sus propósitos, el promover la constitución de empresas de capital mixto y otorgar, tal vez, estímulos especiales a las empresas locales para evitar que en casos concretos se vean despla-

<sup>12</sup> El proyecto del *Tratado de zona de libre comercio entre los países latinoamericanos*, firmado provisionalmente por siete países meridionales en la Reunión de Montevideo, el día 30 de septiembre de 1959, prevé en forma explícita tal coordinación.



zadas por el capital exclusivamente extranjero. Una vez que se encuentra en marcha el proceso de integración probablemente deberá precisarse si sería prudente elaborar algún sistema de ayuda especial para la inversión industrial en los países poco desarrollados, los cuales, lógicamente, ofrecen en este aspecto menos incentivos que las naciones que ya han recorrido una buena parte del camino de industrialización. Más tarde, podrían considerarse las ventajas de organizar un fondo de inversión para el desarrollo de los países más atrasados. En la Comunidad Económica Europea existen dos fondos de este tipo, financiados ambos por los países miembros. Uno, para fomentar la inversión privada en las partes subdesarrolladas de Europa, como Italia del Sur; el otro, para impulsar a los territorios coloniales.

La tarea de movilizar los recursos ociosos que se encuentran no sólo dentro de la región sino también fuera de ella incumbiría, en gran parte, a los banqueros y financieros latinoamericanos. Los obstáculos que surgen en este campo son bastante conocidos, pero algunas de las repúblicas, especialmente las situadas en la parte meridional del hemisferio, ya tienen una vasta experiencia en lo que se refiere a la adopción de medidas concretas para movilizar los recursos financieros privados. Por su parte, los demás países deberían estudiar en forma inmediata distintos métodos para desarrollar sus mercados de valores y aumentar el número de intermediarios financieros, analizando asimismo los motivos que pudieran haber ocasionado el fracaso o el éxito de una determinada política seguida a este respecto. Un intenso intercambio de experiencias mediante contactos directos entre los banqueros de los distintos países, y a través de la organización de juntas regionales de la banca privada, resultaría altamente provechoso. Más tarde, podría pensarse en la introducción en América Latina de los nuevos instrumentos de captación del ahorro, tales como las sociedades de inversión con carteras diversificadas que se constituyen con valores procedentes de distintos países. Un día más lejano incluso podría llegar a considerarse —previa coordinación de las legislaciones nacionales sobre valores— la creación de una bolsa de valores latinoamericana que abriera posibilidades atractivas de inversión para el ahorrador mediano y pequeño.

En cuanto a la restricción de la inversión especulativa y del consumo suntuuario que, como es obvio, determinaría un aumento considerable de los recursos disponibles para el financiamiento de la industrialización y del comercio interlatinoamericano, cabe señalar que la solución estriba en la reorganización y coordinación de los atrasados sistemas fiscales nacionales que aún mantienen en vigor determinados países. Lo mismo podría decirse en cuanto a la repatriación de los fondos privados depositados en el exterior. Dicha medida tendría un doble propósito: por un lado, restarle atracción a las actividades no productivas utilizando una tributación hasta cierto punto punitiva y, por el otro, incrementar el ingreso del

fisco con el fin de disminuir las presiones inflacionarias, originadas por el gasto deficitario. Incluso puede llegar a preverse que, a la larga, el logro de este segundo propósito, tendrá un impacto más notorio sobre el cambio deseado en la dirección del ahorro interno que las mismas medidas de orden administrativo-fiscal encaminadas a desanimar la especulación, la salida de fondos y el desperdicio de los recursos empleados en el consumo suntuario.

Finalmente, el problema del financiamiento del comercio regional, en especial en lo que concierne a las exportaciones de bienes de capital de un país latinoamericano a otro puede plantearse antes de lo que se espera. Suponer una expansión continua de tal comercio significa que se necesitará financiarlo de alguna forma, y que este problema cobre especial relevancia no sólo por la inexistencia en el ámbito regional de instituciones financieras adecuadas en este campo, sino también por las amplias facilidades de crédito comercial a medio plazo de que disponen los exportadores norteamericanos y europeos. No cabe duda que podría estimularse en gran medida el comercio interlatinoamericano si se dispusiera de créditos bancarios en mayor volumen y a plazos más largos que los que actualmente son concedidos por las propias empresas exportadoras de la región, por los bancos comerciales privados e incluso por entidades oficiales o semioficiales existentes. En este aspecto cabría establecer una institución regional, intergubernamental, privada o mixta, que cumpliera una de las dos funciones siguientes: conceder facilidades de crédito a mediano plazo para los exportadores de bienes de capital, o proporcionar un sistema de garantías para los créditos de este tipo, otorgados por la banca privada latinoamericana.

Es muy difícil en un breve artículo entrar a fondo en el sinnúmero de aspectos que cubren el financiamiento del desarrollo económico de América Latina. Pretender lograr esto sería excesiva presunción. Sin embargo, espero haber trazado a grandes rasgos un bosquejo de los aspectos básicos de este tema. La movilización máxima de recursos disponibles y su uso racional depende más de los hombres de empresa que de los economistas e intelectuales. Pero me permito señalar que de los esfuerzos prácticos en el campo de la integración dependerá algo más que la tasa de crecimiento económico de América Latina; dependerá también el propio futuro de los empresarios latinoamericanos.

Personalmente, no me complacería ser banquero o industrial en 1980 en una región en que 30 o más millones de personas carecieran de empleo y de medios de subsistencia. En México mismo, la fuerza de trabajo aumentará en los próximos veinte años en más de 7 millones de personas. La mayor parte de este aumento corresponderá al sector no agrícola. Según un estudio de las tendencias demográficas en México y Centroamérica en-

tre 1950 y 1980, hecho público hace pocas semanas,<sup>13</sup> la fuerza de trabajo no agrícola, estimada en 5.1 millones en 1958, aumentará probablemente a 7.7 millones en 1970 y a 11.1 millones de personas en 1980. En este último año representará el 62 % de la fuerza de trabajo total en México en comparación con el 42.2 % en 1950. Para que no surja el grave problema del desempleo abierto en las ciudades se necesitaría aumentar la ocupación no agrícola a una tasa de 3.6 % al año: una tasa bastante alta.

Si no se logra la integración económica de América Latina y no se acelera con su ayuda el proceso de industrialización nacional, una gran parte de la población urbana en toda la región quedará desocupada y podrá exigir que se modifique un sistema que no ofrece ningún futuro para la mayor parte de la sociedad. Estoy seguro de que muy pocas cosas, pero a mi entender, las trágicas consecuencias sociales que entrañaría el fracaso del proyecto de integración regional son demasiado evidentes.

<sup>13</sup> *Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1980, y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico*, Lokis y Ducoff, Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, TAA-LAT-22, 25 de junio de 1959, 376 pp. (mimeografiado).