

LAS INVERSIONES INTERNACIONALES ACTUALES A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DEL SIGLO XIX (*)

El problema de la inversión internacional es, sin duda, para muchos americanos de hoy día, una fuente de perplejidad e incluso de enfado. Después de la última Guerra Mundial se han puesto muchas esperanzas en la exportación de capital privado americano como medio de cubrir el déficit de dólares y de financiar el desarrollo económico mundial. En realidad las inversiones privadas extranjeras durante el período iniciado en 1945, se han mantenido a un nivel bajo y sin ningún indicio de tendencia ascendente (1). Esto es decepcionante. Sospechamos que la exportación de capital desde Gran Bretaña fué una razón por la que la Economía Internacional de la Era Victoriana, no conoció una escasez crónica de libras esterlinas. Reconocemos, sobre todo, que la inversión exterior estuvo unida durante aquella Era a una tremenda expansión en la producción y el comercio mundiales. Existe en América un sentimiento de nostalgia hacia el ambiente que en el siglo XIX hizo posible esta corriente de capital. La cuestión es: ¿Por qué no podemos volver a crear tal ambiente?

La respuesta, en mi opinión, debe partir del hecho que las circunstancias en las que tuvieron lugar las inversiones extranjeras, y más especialmente las británicas en el siglo XIX (que lo doy por terminado en 1914), fueron en algunos aspectos totalmente excepcionales. Comprobar esto supera al simple interés histórico. En

(*) Este ensayo se preparó para discutirlo en la reunión de la Asociación de Profesores Universitarios de Economía, que tuvo lugar en Sheffield, el 2 de enero de 1954. Agradezco a Mr. DAVID BUTT y Sir DONALD MACDOUGALL una serie de valiosos comentarios.

(1) Cf. *Federal Reserve Bulletin*, octubre de 1953, págs. 1039-42.

tanto que no se comprendan perfectamente las características peculiares de esa experiencia, los recuerdos de las maravillas operadas por la inversión extranjera en el pasado conducirán sólo a falsas esperanzas y decepciones.

Investigaciones recientes han permitido estimar aproximadamente el porcentaje de la renta nacional que Gran Bretaña solía prestar al exterior. Se podrían aplicar las mismas proporciones a la renta nacional americana actual, a fin de tener una idea de lo que los EE. UU. podrían o deberían hacer. Parece que, durante los cincuenta años que precedieron al estallido de la primera Guerra Mundial, la Gran Bretaña invirtió en el exterior una suma igual al 4 por 100 aproximadamente de su renta nacional. En la última parte del período (1905-1913), el tipo subió hasta el 7 por 100. Si los EE. UU. de hoy dedicasen porcentajes similares de su renta nacional a los mismos propósitos, exportarían fondos por un valor de unos 12.000 millones o, si aplicamos el porcentaje más alto, unos 20.000 millones anuales. Estas cifras son descomunales, casi hasta el absurdo y tienden a confirmar la opinión de que había algo singular en las inversiones extranjeras británicas.

Fueron excepcionales por cuanto la mayor parte de ellas —alrededor de los dos tercios— fueron a las llamadas “regiones de colonización reciente”: las espaciosas, fértiles y virtualmente vacías llanuras del Canadá, los EE. UU., Argentina, Australia y otros países “nuevos” en latitudes templadas. Fueron excepcionales en cuanto que acudieron a dichos lugares junto con una gran migración de 60 millones de personas (2), incluyendo muchas preparadas y emprendedoras, procedentes de las islas Británicas y de Europa Continental. Las condiciones que hicieron posible esta corriente de capital privado, no existen en gran parte actualmente, y probablemente no pueden reconstruirse.

Fué en las regiones recientemente colonizadas, que recibieron los dos tercios de las exportaciones del capital y prácticamente todos los emigrantes, donde la inversión internacional del siglo XIX obtuvo sus mayores triunfos. El tercio restante del capital inglés exportado (o más exactamente, la cuarta parte, puesto que algo fué a la Europa Continental) se empleó en un tipo de área dife-

(2) Esta es una cifra aproximada; algunos de los emigrantes volvieron.

rente, donde sus éxitos fueron mucho más dudosos: regiones tropicales o subtropicales pobladas, a menudo densamente, por poblaciones nativas dotadas en algunos casos con antiguas civilizaciones propias. Las zonas que constituyeron un campo secundario para la inversión exterior antes de 1914, son el principal problema de hoy: las economías verdaderamente atrasadas, que comprenden ahora alrededor de los dos tercios de la población mundial. Las regiones vacías y colonizadas, de las cuales la inversión internacional deriva su prestigio y reputación brillantes, se hallan hoy en renta por habitante, entre los países más prósperos del mundo.

El trabajo y el capital son factores de producción complementaria y se ejercen una profunda atracción mutua. El movimiento del trabajo hacia las nuevas regiones atrajo capital a los mismos lugares simultáneamente. Y viceversa: la corriente de capital estimuló la migración de gente a esos lugares. Es verdad que hasta cierto punto, los movimientos paralelos de capital y trabajo podían muy bien interpretarse como dos efectos distintos de una causa común, a saber: la apertura de vastas reservas de tierra y otros recursos naturales. Pero la naturaleza complementaria de los movimientos de capital y de trabajo, es igualmente evidente. Cualquier barrera al desplazamiento de uno hubiese reducido la corriente del otro. Trabajo y capital se desplazaron unidos entre sí, apoyándose mutuamente (3)

En el siglo XX la situación es completamente diferente. Las exportaciones de capital de los EE. UU. pueden considerarse más bien como un *sustitutivo* de los movimientos de gente. Capital y trabajo siguen siendo complementarios y todavía se atraen fundamentalmente el uno al otro. Pero tal como son las cosas ahora, la restricción de los movimientos del trabajo en una dirección aumenta la necesidad, si no el incentivo para el capital, de desplazarse en la dirección contraria. En vez de permitirse a la mano de obra barata acudir a los EE. UU. para trabajar allí con el capital americano, se suministra a dicha mano de obra capital americano (facilitado

(3) Es interesante observar cómo la naturaleza paralela de los dos movimientos de factores se demuestra también, de acuerdo con el profesor A. K. CAIRNCROSS (*Home and Foreign Investment, 1870-1913*, Cambridge, 1953, pág. 209), en la estrecha relación con que las exportaciones de capital y la emigración de la Gran Bretaña variaron de una década a otra entre 1870 y 1910.

por el Gobierno americano, como en los años siguientes a 1945, si no son inversiones privadas como en la década 1920-1930). La presión existente —no necesariamente por motivaciones lucrativas, sino por lo que podríamos llamar la presión social y global— en pro del desplazamiento de capital de los EE. UU. para trabajar con *mano de obra barata en las economías atrasadas del mundo*, es muy fuerte. Pero observemos que en esta situación, contrastando con el modelo predominante en el siglo XIX, se urge al capital a que acuda a trabajar con gente que no ha crecido en un medio con mentalidad capitalista, y que puede no estar preparada culturalmente para la utilización del equipo, los métodos y las técnicas occidentales.

Teniendo presente esta situación podremos percibir la que yo creo razón fundamental del actual interés americano en la inversión directa en negocios como medio de financiar el desarrollo económico. Las ventajas atribuidas acertadamente a este sistema, son: primero, que la inversión se desplaza junto con la empresa americana, unida a la técnica y organización americanas, y, en segundo lugar, que probablemente será utilizada productivamente, no absorbida —directa o indirectamente— por el consumo inmediato en el país receptor. Sin embargo, como en las áreas de baja renta el mercado interior es pequeño, este tipo de inversión tiende inevitablemente en tales zonas a concentrarse en las industrias extractivas —minas, plantaciones, pozos petrolíferos— produciendo materias primas para exportarlas especialmente a los países más adelantados. Este es, en efecto, el llamado modelo “colonial” de inversión exterior, del cual las explotaciones petrolíferas americanas en países extranjeros, son un ejemplo importante. Ello tiene sus inconvenientes así como sus virtudes. Pero en cualquier caso, la consideración dada —incluso en el programa del punto cuarto— a las inversiones directas en los países económicamente atrasados no debería, en mi opinión, ser rechazada como un mero producto de la ideología conservadora del mundo de los negocios; refleja, en parte, una diferencia esencial entre el medio actual en que se desenvuelven las inversiones internacionales y el del siglo XIX.

En la corriente de capital global del siglo XIX, el tipo “colonial” de empresa jugaba un papel secundario. Si observamos la cartera de inversiones extranjeras de la Gran Bretaña en 1913, encontra-

remos que de un total estimado de alrededor de 3.700 millones de libras en valor nominal, el 30 por 100 correspondía a préstamos a los Gobiernos; un 40 por 100 lo constituían títulos ferroviarios, y un 5 por 100 otros valores públicos, de forma que no menos de las tres cuartas partes del total se hallaba invertido en títulos públicos o semipúblicos. El resto incluye a las compañías bancarias, de seguros, y manufactureras, así como a las inversiones directas en la extracción de materias primas. Este total habría que aumentarse con alguna cantidad (digamos 300 millones de libras) por participaciones privadas no representadas en títulos que figuren en la Bolsa de Londres; pero ello modificaría en muy poco las proporciones indicadas. Por consiguiente, está muy lejos de ser correcta la suposición de que la forma "colonial" de empresa, es decir, la obtención de productos vegetales y minerales para el país acreedor, fuese el modelo típico de la inversión extranjera. Llamarle modelo "tradicional" podría estar justificado a la luz de su historia en siglos anteriores. Pero en el siglo XIX su suma total fué comparativamente pequeña, y lo poco que fuera se concentró, como era de esperar, en áreas coloniales y predominantemente tropicales.

Por el contrario, el capital se desplazó a los países nuevos mediante títulos con rendimientos fijos (es decir, obligaciones y acciones privilegiadas) emitidos por las autoridades oficiales y por empresas públicas. Parece que a estos países podía enviarse sin riesgo capital bajo la forma de fondos relativamente independientes, con buenas probabilidades de que permaneciesen allí como capital, porque habiendo venido de Europa los habitantes de esos lugares, sabían lo que hacer con el capital y cómo manejarlo. No existía el problema de la adaptación cultural.

Estos países —las "regiones de colonización reciente" que absorbieron la mayor parte de la inversión exterior británica— eran ramas de la civilización europea (4). Para Gran Bretaña o en cualquier caso para Europa, en conjunto, la inversión en dichas áreas fué esencialmente un proceso de expansión más que de intensifi-

(4) La composición precisa de este grupo puede dar lugar a algún debate, aunque fundamentalmente está claro. Comprende Canadá, los EE. UU., Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. En Sudamérica comprende Argentina y Uruguay, tierras ricas para el cultivo y la ganadería en latitudes templadas, colonizadas principalmente por la inmigración reciente de Europa. Yo quizás

car la capitalización. Ciertamente, cuando Gran Bretaña envió capital al exterior para que trabajase con emigrantes suecos, polacos, alemanes e italianos, lo efectuó a costa de las necesidades de capital de su propia economía que parece precisaba de inversiones más profundas en el período inmediato anterior a la primera Guerra Mundial. Pero la inversión internacional en el siglo XIX no estaba planeada, sino determinada por ventajas privadas más bien que nacionales. Las actividades francesas y alemanas en Europa Oriental y el próximo Oriente, fueron una excepción a este respecto. Como ha observado el profesor Viner, "los préstamos franceses a Rusia... se parecieron mucho al programa de ayuda militar a la Europa Occidental que ahora tiene lugar" (5).

Gran Bretaña obtuvo espléndidas ventajas nacionales no sólo por los ingresos procedentes de intereses y dividendos, sino merced a la obtención de alimentos y materias primas, muy baratos aunque estos beneficios los compartió con otros países importadores que no habían hecho las correspondientes inversiones y, además, como se ha comprobado, se originaron en parte de "Raubwirtschaft", a través de la erosión y el agotamiento del suelo en algunas de las recientes y ricas llanuras (por ejemplo, en las tierras vírgenes del valle del Mississipi).

La producción de bienes primarios para exportarlos a los países industriales acreedores, es característico del modelo "colonial" de inversión directa en las áreas económicamente atrasadas. También en las regiones de colonización reciente, la inversión exterior se ha debido esencialmente a las necesidades de materias primas de los centros industriales, especialmente por la demanda británica de trigo, lana, carne y productos lácteos, que Gran Bretaña decidió no producir ella misma, y que esas regiones templadas estaban singularmente preparadas para producir. El capital que llegó a esas regiones no participó, sin embargo, en tales producciones primarias, sino que se empleó, sobre todo, en levantar la costosa es-

incluiría también la extremidad meridional del Brasil, en la que la mayor parte de la capacidad productiva brasileña, incluyendo la inmigración, así como el capital extranjero, se ha concentrado desde la mitad del siglo XIX

(5) "Objetivos de América y el progreso de los países atrasados". En *The Progress of Underdeveloped Areas*, editado por B. F. HOSELITZ (Chicago, 1952), página 184.

estructura de los servicios públicos, incluyendo especialmente el transporte, que sentaron la base tanto para el desarrollo industrial interior, como para la producción de materias primas para la exportación. Estas áreas son ahora y lo han sido por algún tiempo, predominantemente industriales (6), lo cual es enteramente compatible con la gran y preponderante participación de los productos primarios en su comercio de exportación.

La inversión extranjera en el siglo XIX se centró en los ferrocarriles, ese "gran instrumento de progreso", según frase de lord Dalhousie. Si se tiene en cuenta no sólo los títulos ferroviarios, sino también el empleo de otros muchos préstamos a Gobiernos, parece que más del 50 por 100 de la inversión exterior británica antes de 1914, se destinó a la construcción de ferrocarriles. La mayor parte de ella tuvo lugar en los países de reciente colonización. Los ferrocarriles indios, aunque suponen una partida importante, representaron menos de una décima parte de los títulos ferroviarios extranjeros poseídos por los inversores ingleses en 1914. Solamente la Argentina y los EE. UU. sumaban más de la mitad del total. En los países nuevos el ferrocarril fué un medio importante de migración. Las grandes líneas pioneras —primero en los Estados Unidos, después en la Argentina y en otros sitios— se planearon y construyeron deliberadamente adelantándose a las necesidades corrientes del tráfico: ellas mismas crearon la colonización y el crecimiento económico que condujeron a la demanda completa de sus servicios.

Aunque los promotores individuales jugaron algunas veces la parte más sobresaliente, los ferrocarriles fueron construidos generalmente en los países nuevos, si no directamente por los Gobiernos, desde luego con una gran ayuda oficial bajo la forma de concesiones de terrenos, subsidios y rendimientos garantizados a los inversores. A la luz de este hecho puede decirse con toda seguridad que la mayor parte de la inversión internacional en el siglo XIX dependía de la acción estatal en los países prestatarios. En las exportaciones de capital alemán y francés, algunas de las cuales fueron también al Nuevo Mundo, la proporción de préstamos oficiales y

(6) Ver F. HILGERDT, *Industrialization and Foreign Trade* (Sociedad de Naciones, 1945), págs. 26, 39 y siguientes.

otras inversiones públicas superó incluso a los porcentajes británicos.

Es verdad que la revolución de los transportes, a la cual se debió en gran parte el abaratamiento de las importaciones alimenticias de la Gran Bretaña (especialmente en los años 1880-1900), fué promovida por los barcos de vapor además de los ferrocarriles. Mientras la construcción de ferrocarriles en el exterior fué objeto de la financiación internacional, las construcciones navales británicas fueron atendidas casi enteramente por la inversión interior de la Gran Bretaña. Puesto que la construcción de buques y ferrocarriles tiene aproximadamente los mismos efectos sobre el comercio internacional y la relación real de intercambio, la distinción entre inversión interior y exterior parece en este caso algo arbitraria. Sin embargo, en la expansión económica de los países nuevos, los ferrocarriles tenían, por supuesto, un papel muy especial, más bien diferente del de la marina mercante. Y así se ha escrito, por ejemplo, que "en la Argentina el ferrocarril es como un talismán mágico, porque dondequiera que vaya transforma totalmente las condiciones económicas y productivas del país" (7).

La inversión exterior ferroviaria se convirtió en predominante a partir de 1870. Pero ello no significa que haya de ignorarse el período anterior del siglo. Mientras la inversión extranjera total fué mucho menor, así fué todo lo demás. Observaremos que hacia 1870 las inversiones británicas en el exterior habían alcanzado la misma magnitud que su renta nacional anual. La importación de capital fué un aspecto preeminente en la historia económica de los EE. UU., muchos años antes de la Guerra Civil.

Está claro que la principal corriente de capital en el siglo XIX no se dirigió a los países más necesitados con sus innúmeros y pro-

(7) A. B. MARTÍNEZ and M. LEWANDOWSKI, *The Argentine in the Twentieth Century* (Londres, 1911), pág. 108. Esta afirmación es aplicable a un tipo de región con las características particulares, físicas y humanas que he señalado. No lo es, en cambio, de la misma forma a un país como la India, donde, por razones que no son del caso tratar, el ferrocarril "no dió lugar a una corriente de innovaciones derivadas" y "destruyó más oportunidades de empleo (en industrias tradicionales artesanas) de las que abrió" (L. H. JENKS, "La experiencia británica en inversiones extranjeras". *Journal of Economic History*, 1944, suplemento, p. 75).

líficos habitantes, que fueron ciertamente olvidados, sino a las áreas escasamente pobladas donde las condiciones para un crecimiento rápido según las conocidas directrices occidentales, eran excepcionalmente favorables. Si quisiésemos descubrir oportunidades similares en el siglo XX, no sé dónde podríamos encontrarlas, como no fue el ulterior desarrollo de las mismas regiones de colonización reciente; o quizás en Siberia, un área vasta considerada como rica en recursos naturales, que quizás pueda revalorizarse con una inyección de trabajo calificado procedente de Europa y con capital de los EE. UU.

Una vez que se han expuesto en sus verdaderas proporciones los principales hechos relacionados con las corrientes de capital en el siglo XIX (8), es curioso ver qué poco coinciden con algunas ideas preconcebidas que han circulado ampliamente. Bernard Shaw, por ejemplo, en el acto primero de "El carro de las manzanas", hace hablar a uno de sus personajes acerca del envío del capital inglés "al extranjero, a lugares donde la pobreza y la miseria existen todavía; en otras palabras: donde la mano de obra es barata. Nosotros vivimos cómodamente con los beneficios importados de ese capital". Consideremos más seriamente el resumen que da Mrs. Joan Robinson de las opiniones de Rosa Luxemburg:

(8) He considerado superfluo dar referencias detalladas de fuentes muy conocidas, tales como las obras de C. K. HOBSON, L. H. JENKS, H. FEIS y "The Royal Institute of International Affairs". Entre los artículos y ensayos recientes que he encontrado útiles deberían mencionarse los siguientes: N. S. BUCHANAN, "Finanzas internacionales", *Survey of Contemporary Economics*, (Vol. II, ed. por B. F. HALEY, 1952); P. HARTLAND, "La empresa privada y el capital internacional", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, febrero 1953; Sir ARTHUR SALTER, "Inversión extranjera", *Essays in International Finance*, Princeton University, febrero, 1951; BRINLEY THOMAS, "La migración y el ritmo del crecimiento económico, 1830-1913", *The Manchester School*, septiembre de 1951; L. H. JENKS, "Los ferrocarriles como una fuerza económica en el desarrollo americano", *Enterprise and Secular Change* (editado por F. C. LANE y J. C. RIENMERSMA, 1953); H. S. FERNS, "El establecimiento de la inversión británica en la Argentina", *Inter-American Economic Affairs*, Otoño, 1951; J. F. RIPPY, "Las inversiones británicas en Sud-América hasta finales de 1913" *ibid*; A. H. IMLAH, "La balanza de pagos británica y la exportación de capital, 1816-1913", *Economic History Review*, 1952 (volumen V, núm. 2).

“Las naciones capitalistas están rodeadas de economías primitivas, cada una aislada de las otras, como una nuez en su cáscara, esperando ser cascada. Los capitalistas rompen una economía primitiva y establecen un intercambio con ella, bien atrayendo a sus habitantes con mercancías que antes no habían visto nunca, bien con ardides políticos o por la fuerza bruta. Las explotaciones de esas economías primitivas dan salida al producto de la última hornada de bienes capital fabricados en el interior. Poco tiempo después se rompe otra nuez, se encuentra, por tanto, empleo para más capital, y así sucesivamente hasta tanto dure el suministro de economías primitivas intactas... Cuando las reservas de nueces enteras se acaben, el sistema capitalista sufrirá un colapso por falta de mercados.”

Esta es una variante de la doctrina neo-marxista y, como otras, descuida algunos hechos cruciales. No se conquistaron ningunos mercados preexistentes en los países nuevos. Los mercados fueron creados allí gracias al trabajo, la empresa y el capital, todos procedentes de Europa. En los países industrialmente primitivos, los mercados eran, y continúan siendo, poco atractivos, a causa de su pobreza masiva. ¿Por qué, por ejemplo, en la década 1920-30 Canadá, Australia y Nueva Zelanda, con industrias propias ya totalmente desarrolladas y con una población combinada de sólo 17,4 millones, importaron doble cantidad de productos manufacturados que la India con sus 340 millones de habitantes? (9).

Tampoco el público americano, a causa quizás de que vive él mismo en uno de los países nuevos, aprecia siempre la naturaleza peculiar de la experiencia inversora del siglo XIX. Algunos de nosotros olvidamos demasiado fácilmente —o damos por sabido— todo lo que significó, y deducimos, de tal experiencia, “una simple equivalencia entre el ritmo de las transferencias de capital y el ritmo del desarrollo” (10). Keynes observó en 1922 algo que merece recordarse: “La práctica de la inversión exterior, tal como la conocemos, es una invención muy moderna, muy inestable, y sólo posible en circunstancias muy especiales.” (11.) Al mismo tiempo

(9) F. HILGERDT, *op., cit.*, p. 84.

(10) HONOR CROOME, “El dilema del desarrollo”, en *New Commonwealth*, 9 de noviembre de 1953, p. 487.

(11) A Revision of the Treaty. p. 161.

precavía contra su extensión por simple analogía a un conjunto diferente de circunstancias. Los préstamos exteriores privados en la decena 1920-30 puede considerarse en parte como las últimas salpicaduras de la gran oleada de inversiones anteriores a 1914. ¿No era apropiada la inversión extranjera en Europa Central y por eso condujo allí a una situación difícil? Quizás hubiese podido funcionar; Hitler no le dió oportunidades. El hecho es que no funcionó.

¿Funcionará, y si así sucede cómo lo hará en las áreas "atrasadas" sobre las que se habla tanto actualmente? Las observaciones anteriores nos han conducido directamente a esta cuestión. Mi propósito aquí es, más que reponder, presentar el problema a la luz de los antecedentes de la experiencia pasada. A continuación, aventuraré sólo unos breves comentarios sobre tres cuestiones generales: inversión en negocios directos, inversión en empresas de servicios públicos y subvenciones a los Gobiernos.

La hipótesis sobre la que me baso —que las áreas de baja renta constituyen el principal problema de la inversión internacional en la mitad del siglo xx— puede objetarse como arbitraria y no totalmente justificada. Las oportunidades más beneficiosas pueden encontrarse todavía en las "regiones de colonización reciente". Pero teniendo en cuenta sus altos niveles de renta, estas regiones afortunadas pueden considerarse en esta discusión como sobradamente provistas para sus propias necesidades de desarrollo.

Se considera, por razones mencionadas anteriormente, que las inversiones efectuadas por empresas americanas —financiadas generalmente con cargo a las reservas sociales— se adaptarán muy bien a los países económicamente atrasados. Pero también tienen sus inconvenientes. En la vida de una comunidad industrialmente primitiva, pueden crear no solamente una economía dual, sino también una sociedad dual (12), en la cual las condiciones para la difusión de la tecnología occidental sean realmente desfavorables. La inversión de las empresas extranjeras no es siempre una forma feliz de encuentro entre civilizaciones diferentes. Además, si las

(12) Cf. H. W. SINGER, "La distribución de los beneficios entre los países inversores y prestatarios", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo 1950.

técnicas han de tener una aplicación amplia y permanente, deben adaptarse a las condiciones locales. Los métodos de las sociedades gigantes cuyas operaciones extranjeras tienen a veces un carácter sólo secundario, son a menudo, demasiado tipificados para favorecer tal adaptación. Y, por tanto, la economía local no obtendrá mucha ayuda del ejemplo que dan; porque es frecuentemente inaplicable. Recordemos que los japoneses, adquirieron técnicas industriales muy eficaces antes de que empezasen a recibir inversiones importantes de empresas extranjeras. También los programas actuales de ayuda técnica nos indican que existen otras formas de difundir el conocimiento técnico.

Generalmente, las empresas extranjeras son atraídas a las áreas económicamente atrasadas, con el fin de producir materias primas para los mercados de exportación, por la simple razón de que el mercado interno en tales regiones, aunque se halle protegido con restricciones a la importación, es casi siempre demasiado pobre para permitir cualquier estímulo serio a la inversión (13). El resultado natural es un modelo de inversión "colonial", abierto a las conocidas críticas de que tiende a promover un crecimiento escorado en lugar de "equilibrado", y que origina inestabilidad a causa de la fuerte dependencia en que se encontrarán respecto a

(13) De las últimas cifras totales de las inversiones directas americanas (*Survey of Current Business*, diciembre 1952), se desprende que del total invertido en Canadá y Europa Occidental a fines de 1950, el 23 por 100 lo estaba en industrias extractivas, el 60 por 100 en comercio y manufacturas, el 6 por 100 en empresas públicas y el 11 por 100 en actividades diversas, en las que se incluye los cines y otras diversiones. Respecto a las inversiones que hasta la misma fecha se habían efectuado en otros países que, salvo pocas excepciones, son económicamente atrasados, el 60 por 100 lo fué en industrias extractivas, principalmente petróleo y minería, y el 20 por 100, el 17 por 100 y el 3 por 100 respectivamente, en los otros grupos. Esta distribución no es de ningún modo nueva. Sabemos que en 1929 sólo la quinta parte de la inversión directa americana total se destinó a las manufacturas, y el 84 por 100 de esa cifra se invirtió en Europa Occidental, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. "Por consiguiente, sólo en muy pequeña proporción, las inversiones directas americanas se dirigieron a las industrias manufactureras para el mercado interno de los países infradesarrollados". (Naciones Unidas, "Movimientos internacionales de capital en el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales", 1949, p. 132).

la demanda extranjera uno o dos productos primarios. Este tipo de inversión directa habrá de alcanzar un volumen considerable, solamente si existen perspectivas a largo plazo de que los centros industriales expansionarán rápidamente la demanda de las materias primas cuya producción se trata de aumentar. A pesar de las previsiones del Informe Paley, no hay seguridad de tal expansión excepto para algunos minerales. No son suficientes garantías los acuerdos oficiales de compras, faltando las condiciones básicas de una demanda favorable. Se conseguiría un estímulo temporal mediante la desaparición de la protección arancelaria norteamericana a los productos primarios (tales como azúcar, cobre, lana), pero caben pocas esperanzas en este sentido.

En los últimos años uno de los principales obstáculos económicos que se han opuesto a una corriente mayor de capitales privados para establecer empresas en países de baja renta, han sido los elevados beneficios procedentes del desarrollo de los recursos naturales americanos y del abastecimiento del gigantesco mercado americano. Las condiciones pueden cambiar. No es inconcebible que las inversiones de las empresas en el extranjero aumenten considerablemente en el futuro, y que ello produzca beneficios interesantes a los países más pobres. En conjunto, sin embargo, parece poco probable que la sola inversión directa se convierta en una fuente adecuada de financiación internacional para el desarrollo económico. Jugó, como vimos, un papel secundario en el siglo XIX. ¿Confiamos en que hoy desempeñe un papel principal? Yo lo dudo.

Lo que ahora se precisa urgentemente, es el resurgimiento de las inversiones internacionales para empresas públicas, tal y como predominaban, en épocas pasadas. El Banco Internacional apenas ha empezado a llenar el vacío dejado por la desaparición de este tipo de préstamos privados al exterior. Si el pasado no puede resucitarse, es de absoluta necesidad arbitrar un nuevo modelo apropiado a las actuales necesidades y condiciones. Los críticos se preguntan hasta qué punto la inversión extranjera del siglo XIX hubiese sobrevivido a las pruebas y reglas establecidas por el Banco Internacional. El Banco, que depende del mercado privado de capitales para la mayor parte de sus fondos disponibles para préstamos, refleja inevitablemente en cierta medida la actitud del in-

versor privado. Y el inversor privado americano espera todavía un cambio de coyuntura, y permanece indiferente ante las estadísticas que demuestran que sólo el 15 por 100 de los títulos en dólares (aparte de las inversiones directas), emitidos en la década 1920-30 por los países infradesarrollados —o sea, sin incluir Europa Central—, han sido una pérdida definitiva (14).

Se dice que no hay bastantes proyectos productivos en los países de baja renta para absorber una cantidad de dinero superior a la que ahora se les envía. Se subraya que el Plan Marshall, que acostumbró al mundo a grandes derroches de dólares, no fué un plan de nuevo desarrollo, sino más bien de reconstrucción, en un área donde ya existía una base industrial sólida y los conocimientos técnicos de una población capacitada (15).

Sin duda, este argumento, tiene una fuerza considerable. Pero si no hay bastantes proyectos, ¿no se puede pedir ayuda técnica internacional para diseñarlos? La falta de los servicios básicos, tales como transportes, y el abastecimiento de energía y agua, es un entorpecimiento particularmente serio en los países pobres. A causa de esto el medio "físico" —totalmente aparte de las dificultades obvias que surgen por el clima social o político— es desfavorable a la inversión privada. Una gran empresa extranjera que produzca materias primas para la exportación puede encontrar rentable la instalación de facilidades eventuales tales como carreteras u obras hidráulicas, las cuales pueden ser también utilizadas por la economía local. Pero la utilidad general de tales cosas, depende con frecuencia, por motivos casuales, de los caracteres técnicos de la principal actividad de la empresa. Dicha utilidad puede ser elevada en el caso de un ferrocarril construido por una compañía minera desde el interior del Perú hasta la costa. Es virtualmente nula en el caso de un oleoducto para trasladar el petróleo de Arabia al Mediterráneo.

Hace cien años, en los EE. UU., las autoridades, así como los empresarios privados jugaron un papel decisivo en la creación

(14) Ver el informe Gray (1950), p. 62.

(15) Se recordará, sin embargo, que parte de la Ayuda Marshall se deslizó hacia los países infradesarrollados (especialmente a través del Reino Unido, cuya balanza de pagos alcanzó el equilibrio en 1948-49 y tuvo superávit en 1950).

de "mejoras internas" financiadas parcialmente con el capital extranjero. No hay duda de que hoy existe una clara tendencia hacia la financiación internacional de las mejoras públicas, en los países pobres. Hasta que estos países hayan adquirido con tales servicios públicos una estructura básica, las condiciones no serán demasiado atractivas para las inversiones en negocios menores y más variados. Incluso con esas mejoras fundamentales, las inversiones de los empresarios individuales, tanto internas como extranjeras, pueden no realizarse. Cabe pensar además, que algunas de estas obras públicas resulten derroches inútiles. Pero es preciso aceptar el riesgo; cualquier forma de inversión de capital es, en fin de cuentas, un acto de fe. Por muy duro que resulte al espíritu pionero que desarrolló los países nuevos, entregar su esfuerzo a las áreas actuales de bajos ingresos, poco puede lograrse sin ese espíritu, y ninguna organización internacional deberá hallarse desprovista del mismo, si dedica sus esfuerzos al fomento del desarrollo económico.

Aparte de la distribución de la función promotora, queda la cuestión de la financiación. Si la rentabilidad de los negocios americanos interiores ha reducido las inversiones directas en el exterior, una simple comparación de los rendimientos de los títulos no basta para explicar por qué los préstamos al extranjero mediante nuevas emisiones de títulos no puedan comenzarse de nuevo. Mientras el inversor privado se ha mantenido al margen, hemos sido testigos de los comienzos de un sistema de ayudas financieras y préstamos a bajo interés, procedentes de fondos estatales. La referencia al principio del "sacrificio igual", con el cual Roosevelt defendió el programa de Préstamo y Arriendo, puede cobrar algún día nueva significación. No necesito señalar otros síntomas y señales. Citaré solamente unas pocas opiniones recientes. El hombre que dió su nombre al Plan Marshall, al aceptar el Premio Nobel de la Paz, el pasado diciembre, dijo que era "de importancia básica para cualquier esfuerzo feliz hacia una paz duradera, que las naciones más favorecidas prestasen asistencia a fin de mejorar a las más pobres" (16).

(16) *The Times*, 12 de diciembre de 1953.

El doctor Herbert Feis, historiador de la inversión extranjera en el siglo XIX, se ha expresado como sigue:

“Un sentido de obligación se abre camino en el mundo de forma que un país rico debe proveer de medios para ayudar a los países más pobres y sufridos. El admitirlos sin cortapisas nos arruinaría y desmoralizaría a otros; pero ignorar la obligación totalmente, estaría... en desacuerdo con el esfuerzo en que nos hallamos comprometidos de acercar a las naciones del mundo en una comprensión cooperadora y pacífica” (17).

Aunque dudemos en aceptar la hipótesis de que puede compararse la paz mundial o de que el progreso material basta para satisfacer a los hombres, debe reconocerse la realidad de las crecientes presiones en favor de transferencias internacionales de renta. La necesidad de tales transferencias es mayor precisamente, porque el problema de la inversión internacional está ahora, al contrario de lo que sucedía en la Era Victoriana, referido principalmente a las economías atrasadas.

Las dificultades con que tropieza la política comercial americana de seguir el ejemplo británico del siglo XIX, muestra quizá que las transferencias de renta unilaterales están más de acuerdo con la situación presente. Con la inversión comercial exterior, no puede posponerse por mucho tiempo la adaptación de la balanza comercial a la corriente de regreso de intereses y dividendos, mientras que las donaciones permiten indefinidamente un excedente en las exportaciones (18).

(17) “*Perspectivas económicas internacionales*” *Proceedings of the Academy of Political Science*, New York, mayo de 1953, p. 59.

(18) Sin embargo, no puedo compartir totalmente la opinión de que la inversión exterior del tipo ortodoxo no puede ser más que un remedio a corto plazo para los desequilibrios internacionales, precisamente a causa de la creciente corriente de repatriación de rentas a que da lugar normalmente esta clase de inversión. Cuando, en defensa de este argumento, se dice que el aumento de los valores extranjeros británicos desde 1880 a 1913 “se debió totalmente a la reinversión de una parte de la renta procedente de inversiones anteriores” (SALTER, *op., cit.*, págs. 9, 53), me parece que se efectúa una atribución causal algo arbitraria entre dos partidas en lados contrarios de la balanza de pagos, procedimiento siempre de validez dudosa, y particularmente

La ida de la ayuda internacional, en forma de donaciones, es consecuencia de las mayores diferencias en los niveles de vida y del contacto más estrecho entre los pueblos, que pone cada vez más de manifiesto esas agudas diferencias; situación sin precedentes históricos. El conocimiento general de tal situación es quizá el obstáculo más fundamental para la reanudación de los préstamos privados internacionales. En contraste con las economías atrasadas de hoy, la renta "per capita" de los principales países deudores del siglo XIX —las regiones de nueva colonización— nunca estuvo muy por debajo de los niveles europeos. Además de que los países ricos no necesitan recibir intereses de los pobres, parece que tales pagos son contrarios al espíritu de la época. Y aunque las subvenciones exteriores públicas (para "capital fijo social") y los préstamos privados (para inversiones más específicas) pueden considerarse idealmente como fuentes de financiación complementaria más bien que contradictorias, es fácil ver por qué en la práctica las dos no se conjugan demasiado bien. Esto no sólo se refiere a las subvenciones, sino también y en cierta medida a los préstamos internacionales concedidos por los Gobiernos.

Intentos persistentes de la Organización de las Naciones Unidas para establecer bajo sus auspicios un sistema de subvenciones internacionales —desde la propuesta de la UNEDA en 1948 hasta el informe SUNFED en 1953— han zozobrado en los arrecifes de la oposición americana. Sin embargo, tanto las declaraciones como los hechos americanos han mantenido vivas las esperanzas del

cuando una de las partidas representa pagos por la cuenta de capital, mientras que la otra pertenece a la cuenta de renta. Por una parte, es obvio que el *inversor individual británico no tenía ninguna obligación de reinvertir los intereses que obtuviese del exterior*. Desde el punto de vista nacional, lo único que puede decirse es que las cuentas corrientes de la balanza de pagos británica, en las que se incluyen los ingresos procedentes de los intereses extranjeros, así como los que se derivan de la exportación de mercancías y de los fletes, mostraban un superávit, compensado por la salida de capital. En Gran Bretaña, las importaciones de mercancías superaron a las exportaciones a lo largo del periodo 1880-1930. Es, desde luego, concebible que si los préstamos exteriores británicos se hubiesen suspendido totalmente (supongamos que en 1890), se habría dejado sentir un desequilibrio en las balanzas de pagos internacionales —una escasez de libras esterlinas— en el siguiente cuarto de siglo.

mundo, no observándose grandes variaciones bajo la administración republicana. Dos notables declaraciones del presidente Eisenhower despertaron el año pasado un gran interés: una fué la afirmación en el mes de abril, acerca del propósito de “dedicar un porcentaje importante de lo que se ahorre merced al desarme, para un fondo de ayuda mundial”, la otra fué la llamada propuesta del “Banco Atómico”, para el suministro internacional de energía atómica con fines pacíficos.

Debe advertirse que las transferencias internacionales unilaterales no se hallan necesariamente relacionadas con la cuestión de la *inversión* exterior. Dichas transferencias pueden destinarse al consumo o a usos militares. Incluso si se orientan hacia proyectos particulares de bienes capital, no es segura una elevación en el tipo total de acumulación. Si han de contribuir eficazmente al desarrollo económico, deben aunarse con otras medidas internas en los países receptores, en los cuales las políticas monetarias, fiscal y otras, deben tender a detraer los recursos del consumo inmediato y dirigirlos hacia la formación de capital.

Pero una vez que los países beneficiados han establecido los controles necesarios para el empleo productivo de la ayuda exterior, deben igualmente poner en marcha políticas para la movilización de fuentes potenciales *internas* de capital (por ejemplo, detrayendo recursos actualmente absorbidos por los consumos de lujo, utilizando la mano de obra que quede libre gracias a mejoras en los métodos de cultivo, o empleando el trabajo que por cualquier circunstancia sobrase en el campo). Estoy muy lejos de sugerir que en estas circunstancias la ayuda exterior resulta innecesaria. Sólo deseo subrayar la necesidad de que existan políticas internas que aseguren la prioridad de las inversiones en el marco general de utilización de los recursos, tanto interiores como exteriores (19). Este es el criterio básico, y un organismo tal como el Banco Mundial tiene a este respecto un papel más importante que jugar en las economías atrasadas que el que representaron la E. C. A. y la O. E. C. E. bajo el Plan Marshall.

Estas observaciones sobre las ayudas financieras internacio-

(19) Este tema se desarrolla en mi libro *Problemas de la formación de capital en los países infradesarrollados* (Oxford, 1953).

nales y su posible utilización son quizá especulación vana, por la cual yo debería, quizá, excusarme. Los procedimientos a los que he aludido más arriba pueden haber sido recursos temporales destinados a enfrentarse con situaciones particulares de emergencia. Lo que he dicho sobre estos discutibles asuntos, debería haberlo planteado en forma de preguntas. Pero yo creo que son preguntas que, inevitablemente, atraen nuestra atención si contemplamos el estado actual de las finanzas internacionales.

RAGNAR NURKSE
Columbia University

(Traducción del original en inglés "The Problem of International Investment Today in the Light of Nineteenth-Century Experience", publicado en "The Economic Journal", diciembre 1954.)

