



**LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN HISPANOAMERICA**

CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Por **LUIS A. MORZONES**

Posibilidades para el ahorro nacional

ES característica de los países iberoamericanos que a un escaso nivel de productividad se suma un alarmante crecimiento de la población, lo que trae aparejado un aumento del consumo, no sólo de los productos de origen nacional, sino también de aquellos productos manufacturados, que como países insuficientemente industrializados se deben imprescindiblemente importar.

Se ha dicho que una economía subdesarrollada es aquella en la cual el acervo de bienes de capital disponible es insuficiente para dar ocupación a la totalidad de fuerzas de trabajo disponibles dentro de las técnicas modernas de producción. Como resultante de esta premisa pueden concretarse en la vida práctica de un país dos tendencias: una que consiste en ocupar la mano de obra disponible sobre la base de una técnica de producción primitiva o anticuada

y tendrá como resultado una baja productividad; otra consiste en adoptar técnicas de producción más adelantadas, lo que implica lograr una elevada productividad del trabajo, pero que trae aparejada al mismo tiempo la subocupación o en algunos casos la desocupación masiva, ya que los bienes de capital de que se dispone no alcanzan para emplear la totalidad de la mano de obra disponible. En ambos casos tendremos un ingreso nacional *per capita* bajo.

Para salir de la economía de país subdesarrollado o en vías de desarrollo es necesario, entre otras cosas, aumentar el *quantum* de capitales disponibles.

El problema que se plantea es que como el margen de ahorro es escaso, los capitales que éste produce no alcanzan para financiar las inversiones necesarias o productivas del Estado. Esto podrá solucionarse buscando un incremento del ahorro nacional recurriendo a los préstamos bancarios dentro del propio país, o a la financiación externa, sea pública (de Estado a Estado o por intermedio de las instituciones financieras internacionales) o privada (inversión directa).

En nuestro país el ahorro bruto ha oscilado entre los años 1935 a 1961 alrededor del 25 por 100 del producto bruto nacional, y si a este porcentaje le deducimos la depreciación del capital inmovilizado tendremos un ahorro neto del 5 por 100 del producto bruto nacional. Este ahorro medio del 5 por 100 sólo ha permitido encarar un aumento del producto bruto por habitante por año de 1,17 por 100, promedio. La insuficiencia de este aumento puede apreciarse si tenemos en cuenta que este valor no alcanza a ser la mitad del 2,5 por 100, que ha sido calculado en la reunión de la Alianza para el Progreso de Punta del Este (agosto de 1961), como valor límite inferior de desarrollo.

El margen de ahorro, dado su ínfimo coeficiente, como hemos podido apreciar, no alcanza para financiar las inversiones en los países iberoamericanos; ante todo debe tenerse en cuenta que no todo el ahorro que se obtiene está destinado a financiar las inversiones, ya que ahorrar no significa invertir. Esta distinción ha planteado una discusión entre los economistas, los que se preguntan si para invertir es preciso primero ahorrar o si las inversiones en cuanto promueven la formación del ingreso nacional posibilitan un mayor ahorro. Lo importante —a nuestro entender— es determinar por qué el ahorro agregado de una comunidad no se convierte en su totalidad en inversiones nuevas mediante las cuales puedan afluir sobre el mercado nuevos productos incrementándose de este modo el proceso productivo.

Podemos decir que el ahorro es practicado por otras personas y con otros fines de aquellos que se dedican a la inversión. Generalmente los particulares ahorran con un sentido de previsión, de lograr una mayor seguridad para el futuro, y es por este motivo por que tienden a mantener los capitales en estado de liquidez; es decir, que no hay identidad entre el ahorrista y el inversor.

En realidad quienes tienen más posibilidades de ahorrar son, en principio, los que menos interés tienen en invertir. Por regla general, éstos colocan sus capitales en las instituciones bancarias, en títulos, en hipotecas, etc., es decir, invierten evitando mayores riesgos.

Se hace necesario ante todo vincular a los ahorristas con los inversores, función ésta que cumplen en muchos países las bolsas de comercio. Pero cabe hacer notar que en América Latina falta el empresario o promotor de negocios, el que es considerado como entidad típica e indispensable dentro del proceso capitalista. El empresario actúa como factor de enlace entre el ahorrista y el inversor.

De acuerdo con lo que llevamos expuesto, creemos que es necesario adoptar una política que tienda a incrementar el ahorro, buscándose para ello la forma que resulte menos penosa para la población, que ya por la propia situación económica del país está sometida a una cierta clase de restricciones. Con esto queremos significar que no sería socialmente justo presionar sobre el total de la población, a fin de lograr una limitación en el consumo—como ocurre en los periodos de guerra—para obtener así un aumento del ahorro, existiendo por otra parte grupos que gozan de ingresos altos y que tienen sin embargo coeficientes de ahorro incomprensiblemente bajos. La modificación de estos módulos de consumo podría lograrse con una adecuada reforma tributaria. A este respecto sugiere el economista Presbich que la parte de la renta que se consume tendría que estar sujeta a gravámenes razonablemente progresivos tendientes a desalentar ciertas formas de consumo duradero que disminuyen las posibilidades de ahorrar.

Pero para poder efectuar con acierto una reforma impositiva habrá que hacer un estudio minucioso en cada uno de los países en que quiere aplicársela. Existen algunos países en los cuales la proporción de los tributos existentes es ya tan alta que no se concibe la posibilidad de aumentarlos, con el agravante de que esa alta tributación no va acompañada del acrecentamiento de las inversiones del Estado.

Atenta también contra una política de incremento del ahorro la inestabilidad monetaria que impera en los países iberoamericanos.

Ante el temor de la desvalorización, los particulares prefieren consumir el excedente normal de sus capitales, en lugar de ahorrarlos.

Hay que destacar también que de igual manera proceden las instituciones bancarias, que son en general muy conservadoras al hacer sus inversiones.

Hay quienes sostienen que si los particulares insisten en conservar en forma líquida sus ahorros, el Estado deberá institucionalizar una parte de ahorro privado nacional mediante el establecimiento de «cuotas o participaciones de inversión», que se descontarían de los ingresos de los particulares para convertirse luego en «Certificados de Inversión». De acuerdo con este sistema que comentamos, los tenedores de dichos certificados están obligados en un plazo perentorio a canjearlos por acciones de las empresas, que de acuerdo con un programa preestablecido ofrezcan, en mayor medida, la perspectiva de promover un desarrollo integral y racional de la economía del país. Esta sería una forma efectiva—claro que «compulsiva», y por esta razón no aconsejable—de canalizar el ahorro hacia las inversiones productivas.

Otra forma de incentivo al ahorro sería aumentar los ingresos. Se parte de la base de que cuando se dispone de un ingreso mayor queda luego de realizarse los gastos de consumo necesarios, un mayor excedente que irá a engrosar el monto del ahorro. La premisa que sintetiza esta tesis es la siguiente: cuanto mayor es el nivel de los ingresos, la propensión marginal a consumir disminuye y correlativamente aumenta la propensión marginal a ahorrar. Esta política—de carácter esencialmente inflacionaria—es, sin embargo, de éxito dudoso.

En definitiva, nos preguntamos si ante la situación actual de los países iberoamericanos es conveniente insistir en que el ahorro nacional cubra el total de las inversiones o si en alguna medida debe admitirse la financiación de nuestras inversiones con capitales extranjeros, tanto públicos como privados.

Uso de otras fuentes

Es para América Latina una necesidad imperiosa recurrir a la financiación externa a fin de poner en marcha su proceso de desarrollo, financiación que deberá provenir esencialmente de aquellas comunidades económicas con las que tenga mayor afinidad de principios.

Karl Haushofer auguró esta necesidad cuando dijo antes de producirse la Segunda Guerra Mundial que «los Estados pequeños no podrán dejar de recurrir a la cooperación económica internacional, para sobrevivir en un mundo en que dominen las grandes potencias».

Lo que no debemos olvidar al considerar las posibilidades de la financiación externa es que ésta por sí sola no podrá operar el milagro de nuestra recuperación económica. Actuará simplemente complementando el esfuerzo interno, desempeñando lo que podríamos llamar una «función marginal». Esto es así, porque si bien la ayuda externa permite aumentar los recursos totales disponibles para promover el desarrollo económico, la efectividad de esta ayuda está condicionada a la capacidad de transformación del país que la recibe. Es decir, que aun con empréstitos ilimitados pero sin capacidad de transformación el desarrollo económico sería imposible.

Debe buscarse pues la utilización máxima de los propios recursos naturales, propendiéndose a que la renta nacional y el equilibrio entre el consumo y el ahorro sean la fuente predominante de capital. Pero siendo esto último una aspiración de futuro, por ahora irrealizable, debemos admitir la necesidad de capitales extranjeros, los que deberán, por una parte, ser atraídos con incentivos adecuados, y por otra, encauzada su actividad por los gobiernos de los países receptores, ya sea imponiendo limitaciones en el campo de aplicación de las inversiones directas, o evitando que se desvirtúen los fines que se tuvieron en miras al contraer compromisos con las instituciones financieras internacionales, los que implican una carga no siempre fácil de sobrellevar. Cabe hacer notar que es frecuente que los fondos obtenidos de los préstamos externos se utilicen para costear la cuantiosa y en parte innecesaria maquinaria burocrática, en lugar de apuntalar con ellos las industrias básicas del país.

En fin, la demanda de capital extranjero, diremos siguiendo a Milikan y Kostow, debe estar proporcionada a la capacidad de absorción de los países subdesarrollados, entendiéndose por tal utilización productiva con una garantía razonable.

En nuestro país, la atención se concentra en las posibilidades de atracción del capital proveniente del exterior, y poco es comparativamente lo que se hace para alentar al sector privado interno a que invierta sus esfuerzos y sus capitales en las industrias nacionales. Nadie ignora que desde hace algunos años se vienen produciendo una migración de capitales nacionales invertidos en empresas extranjeras, que dejan una ganancia tal vez menor, pero que son más seguras que las nacionales. Otras veces, los capitales expatriados integran consor-

cios en el extranjero, que luego vendrán al país bajo el rótulo de inversores extranjeros, obteniendo así mayor seguridad y un trato preferencial.

Siguiendo la definición dada por el Fondo Monetario Internacional diremos que las inversiones directas de un país constituyen el capital invertido por sus residentes en empresas comerciales o industriales en el extranjero, efectivamente controladas por sus residentes.

Las inversiones privadas pueden ser hechas, aunque muy raramente, por simples individuos, como sería el caso de adquirentes de acciones en empresas extranjeras dominadas por sus connacionales, pero comúnmente son las grandes sociedades las que efectúan las inversiones directas en el extranjero. Así lo demuestran las estadísticas, según las cuales el 90 por 100 de las inversiones privadas efectuadas en 1950 por los Estados Unidos, correspondían a grandes sociedades. Debemos aclarar que la inversión directa no suministra la totalidad de los fondos que se requieren para la empresa que se crea. Pueden hacer aportes los inversores del país que la reciben o aceptarse préstamos de las empresas de financiación tanto del país inversor como del receptor. Esta circunstancia permite, en algunos casos, la formación de empresas mixtas, logradas con la asociación de capitales extranjeros y nacionales.

Las inversiones directas de capital extranjero pueden, en principio, abarcar todos los campos de la actividad económica, pero en los países Iberoamericanos en vías de desarrollo se han dirigido principalmente a las industrias primarias, agricultura y servicios públicos, mientras que en los países industrializados se dirigen a las industrias de manufacturación. De acuerdo a las estadísticas, el 75 por 100 de las inversiones de los Estados Unidos de capital privado, en Iberoamérica, fueron absorbidas en el año 1950 por la agricultura y los servicios públicos. En Brasil, por ejemplo, se destacaron los beneficios de las inversiones privadas extranjeras en la explotación de los cultivos de algodón.

Hay, sin embargo, campos prácticamente vedados a las inversiones directas extranjeras, tales las instituciones de carácter eminentemente social (sanidad, educación, etc.), y otros en que los monopolios estatales impiden la participación extranjera.

Las inversiones directas son atraídas en mayor grado por aquellos países que cuentan con recursos naturales conocidos y con amplios mercados internos. En los casos de los países que poseen los mismos recursos, los inversores extranjeros prefieren aquellos en los cuales las formas de explotación ofrezcan menos dificultades, aun cuando

en los otros se les dé un tratamiento preferencial. En cuanto a los países receptores, diremos que en Iberoamérica existe, en líneas generales, una preferencia por las inversiones en forma de préstamos otorgados por las instituciones financieras internacionales.

Es frecuente notar en nuestro medio que en nombre de un nacionalismo extremo se crea un clima adverso a las inversiones directas extranjeras. La opinión pública se muestra abiertamente en contra de ellas, pues existe el temor de que se vea amenazada la soberanía del Estado. Es así que los diversos sectores (empresarios, obreros) suelen ejercer presiones al Gobierno para que se dicten prohibiciones o limitaciones a esta clase de inversiones. Debe distinguirse, sin embargo, la opinión de los sectores gubernamentales que han adoptado, hasta ahora, una política que reconoce la necesidad del capital extranjero y admite que éste desempeñe en el proceso de desarrollo un papel de gran trascendencia.

Creemos interesante destacar, en general, que los estadistas y gobernantes iberoamericanos han manifestado una preferencia por las inversiones públicas. Recordamos estas palabras del ex presidente del Brasil, Juscelino Kubischek: «... el desarrollo de las áreas estancadas es una empresa que sólo el capital público puede llevar a cabo.» Otros han sostenido que las inversiones privadas deben estar precedidas de inversiones públicas en servicios básicos (comunicaciones, energía eléctrica, vivienda, etc.). Tal es la opinión de José María Lemus, de El Salvador, y de Miguel Ydígoras Fuentes, de Guatemala.

El caso argentino

Si se admite la necesidad de que afluayan a nuestro país inversiones privadas extranjeras, debemos, ante todo, fijar una política alentadora para que éstas se efectúen, ofreciéndoles garantías y seguridades. Entendemos que debe principalmente despejarse el temor de los inversionistas extranjeros de las expropiaciones con fines de nacionalización, como ha ocurrido en otros países del continente. Esto en cuanto a la estabilidad y seguridad, claro que la una y la otra dependerán en última instancia de la propia estabilidad política y social del país receptor de la inversión. En el área iberoamericana se proveen en forma generalizada incentivos a las inversiones privadas extranjeras, que varían según los países y que se dirigen principalmente al establecimiento de exenciones impositivas. En algunos países se han dictado disposiciones especiales para las

inversiones extranjeras, que en determinados casos pueden hacerse extensivas a los inversores nacionales y, en otros, las normas proteccionistas están dirigidas a todos los inversionistas, sin distinguir el origen de los mismos.

En nuestro país se dictó en diciembre de 1958 la ley número 14780, que prevé el «régimen legal destinado a facilitar la incorporación del capital exterior que trate de radicarse efectivamente en el país».

Esta ley establece la igualdad de derecho con los nacionales a los capitales extranjeros «que se inviertan en el país en la promoción de nuevas industrias productivas y en la ampliación y perfeccionamiento de las existentes, necesarias para el desarrollo económico nacional». El ingreso de los capitales extranjeros depende, según el artículo 2.º de la ley, de la autorización del poder ejecutivo, la que está condicionada a que las actividades productivas a crearse proporcionen suficientes garantías técnico-económicas y contribuyan en forma directa o indirecta a la sustitución de importaciones o al incremento de las exportaciones o promuevan el crecimiento económico nacional. Es decir, que de acuerdo a estas exigencias de la ley, se desprende que el objetivo de la misma es encauzar las inversiones de capital extranjero para que las mismas contribuyan, en forma efectiva, al desarrollo económico, lo que se logrará con un nivel más alto de industrialización.

La ley es amplia en lo que respecta a las posibilidades de los inversores de repatriar las utilidades obtenidas. Se permite a los titulares de las inversiones autorizadas a transferir al país de origen por el mercado libre las ganancias anuales líquidas y realizadas provenientes de dichas inversiones. La repatriación del capital—se puntualiza en el artículo 4.º de la ley 14780—no será sometida a otras limitaciones que las que expresamente se hubieran establecido en oportunidad de aprobarse la inversión. Se atenúa la amplitud de esta disposición, que puede merecer la crítica de todos los que entiendan que la repatriación de utilidades y dividendos pesan de una manera excesiva sobre nuestra economía al establecerse, en el artículo 3.º *in fine*, que serán consideradas con preferencia aquellas inversiones que se comprometan a reinvertir en el país sus utilidades.

Se contempla también la posibilidad de que el poder ejecutivo acuerde franquicias con respecto a derechos aduaneros, régimen impositivo y cambiario, y al tratamiento crediticio. Con posterioridad a esta ley, nuestro país ha firmado acuerdos con los Estados Unidos para garantizar las inversiones de capital de este último. Originariamente se cubrían los riesgos contra la inconvertibilidad.

Por un acuerdo de poca data se extiende la protección a los riesgos provenientes de expropiaciones, guerras y luchas civiles, con el objeto de promover importantes inversiones de capital privado estadounidense, estableciéndose, además, un mecanismo de negociaciones y la actuación de un tribunal arbitral en los casos de discrepancias en la interpretación de dichos acuerdos y para las reclamaciones que constituyan una cuestión de derecho internacional.

En definitiva, podemos afirmar que nuestra política económica ha estado dirigida a incentivar en una forma franca las inversiones extranjeras que se radiquen en el país. No se ha descuidado, sin embargo, la protección a la industria nacional, contemplada por ley 14781, que tiende a crear seguridad al desarrollo integral y armónico de la producción nacional, teniéndose en cuenta, entre otros propósitos, el aprovechamiento de los recursos potenciales del país y el perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción industrial. A tal fin se faculta al Poder ejecutivo para tomar diversas medidas de carácter económico como la liberación de impuestos aduaneros que gravan la importación de maquinarias y equipos necesarios para la industria; tratamiento preferencial para la exportación de productos industriales, financiación de planes industriales, etc.

Otras tendencias en América

Con igual sentido proteccionista existe en Méjico una disposición gubernamental que asigna al capital extranjero una función complementaria, advirtiéndose que el mismo no debe competir desfavorablemente con las empresas del país, ni desplazar el capital nacional, ni frustrar su desarrollo; disposición que creemos acertada. Compartimos el fundamento de esta norma, pues entendemos que el capital privado extranjero sólo debe gozar de trato preferencial cuando se dirige a la creación de industrias básicas o nuevas sin tratar de desplazar a las industrias nacionales que puedan existir, o cuando los inversores extranjeros se unen a los nacionales dando nacimiento a las empresas mixtas.

La tendencia a la formación de estas empresas mixtas en Iberoamérica ha ido en aumento en los últimos años. Algunos países como Méjico han mostrado su preferencia por la formación de estas empresas, estableciéndose por una circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Méjico—con arreglo a un decreto del Poder ejecutivo—, que el capital mejicano debe constituir mayoría en las

centrales de radiodifusión, en la producción, distribución y exhibición de películas, en los servicios de transportes, en las industrias pesqueras, en las actividades publicitarias y de propaganda y en la producción de bebidas no gaseosas. Pero, generalmente, estas empresas no surgen de una imposición gubernamental de carácter proteccionista, sino que nacen, siguiendo una tendencia natural, de la unión de un proveedor extranjero con un distribuidor nacional; es el aporte de la experiencia como fabricante del uno con el conocimiento del mercado interno del otro.

En fin, la colaboración entre inversores extranjeros y nacionales proporciona ventaja a ambos, por lo que estas empresas obtienen generalmente un gran éxito. Solucionan para los nacionales el problema que plantea la escasez de capitales internos y la falta de conocimientos en cuanto a los adelantos técnicos de la industria moderna y se facilita a los extranjeros los medios de distribución de la producción en el mercado local, y se allanan dificultades en las relaciones con el Gobierno. La difusión de las empresas mixtas en América es una realidad, como lo demuestra el dato proporcionado por *Joint International Business Ventures in Brazil*, según el cual existían ya en 1958, en el Brasil, 1497 empresas de este tipo.

No puede negarse, pues, que el aporte que implican las inversiones directas de capital extranjero es de un gran valor para acelerar el proceso de desarrollo económico, para lograr un mejoramiento que se traduzca en la posibilidad de satisfacer ampliamente las necesidades básicas de tantos seres que viven aún hoy en la miseria y el desamparo. Pero queremos recalcar, para concluir, que la ayuda externa, tanto privada como pública, no constituirá una verdadera solución, sino en la medida en que incida en forma efectiva en la elevación del nivel de productividad interno, es decir, en la mejor y más racional explotación de los recursos naturales de los que tan bien dotada está nuestra Iberoamérica.