

LA CIRCULACION DE CAPITALES INTERNACIONALES (*)

por MARIANO PUGA VEGA, ex-Profesor de Economía en la Escuela de Ciencias Políticas, (U. de Chile), ex-Embajador de Chile en Washington.

Para remediar los males que aquejan hoy día a las relaciones financieras y comerciales de los países en desarrollo, y de los países industrializados, no hace falta que iniciemos exploraciones por nuevos caminos ideológicos o económicos. Basta con guardar lealtad al culto que todos los hombres de ciencia, y especialmente los economistas deben guardar a la verdad, a la realidad de los hechos y a la objetividad en el estudio de todos los problemas.

En el mensaje de despedida que el Presidente Washington dirigió a sus conciudadanos cuando se retiró a la vida privada, se contienen las siguientes declaraciones: "La armonía, el intercambio liberal con todas las naciones se recomienda por razones de política, de humanidad y de interés. Pero aún nuestra política comercial debiera emplear una mano igualitaria e imparcial no buscando ni otorgando favores ni preferencias exclusivas, manteniendo siempre presente que es una locura para cual-

quiera nación buscar favores desinteresados de otras naciones. Que la nación que así procede tendrá que pagar con una porción de su independencia todo lo que ella acepte en aquel carácter. Que al aceptar semejantes favores se colocará ella misma en la condición de haber dado equivalentes aparentes por valores nominales y sin embargo, de verse acusada de ingratitude por no haber dado más. No puede haber mayor error, agregaba el Presidente Washington, que esperar o codiciar favores reales de nación a nación. Es ésta una ilusión que la experiencia no demorará en disipar y que un bien entendido amor propio debe descartar desde luego".

No conozco otros medios de realizar el intercambio financiero y comercial y especialmente las inversiones foráneas, que los préstamos, sean de gobiernos o de particulares; la compra, especialmente de riquezas naturales, en el extranjero; la asociación con inversionistas locales para la explotación de empresas extranjeras; y por

*) Extractado, con autorización del autor, de un discurso pronunciado por él como Delegado de Chile a la XVIIIª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

fin las donaciones que constituyen de por sí una medida de emergencia.

¿Cuáles de estos medios de hacer circular los capitales en el mundo es el mejor para la consecución del desarrollo de los países de economía incipiente?

Los préstamos para el desarrollo foráneo tienen desde luego la ventaja de que permiten a los nacionales y a los gobiernos extranjeros conservar el dominio de sus propios recursos. Chile, desde que inició la exploración de su petróleo, cuidó de conservar el dominio de esta riqueza natural para el Estado chileno y creó para ello el estanco que todavía se mantiene. El desarrollo de esta empresa, aún cuando ha sido próspero, se vió evidentemente dilatado en su progreso debido a que no encontraba fuentes de crédito en el extranjero. Esta política, afortunadamente, ha tenido un cambio fundamental y la Empresa Nacional del Petróleo Chilena, la ENAP, ha podido contratar con el Banco Interamericano, los créditos que necesita para acelerar su desarrollo.

Chile tiene que comparar: particulares chilenos vendieron, a principios del siglo, los yacimientos de cobre de Braden y de Chuquicamata, que figuran entre los principales del mundo. En aquel entonces no se exportaba el "Know-how", no había grandes firmas asesoras de ingeniería que pudieran enseñar a los países de incipiente economía como explotar por sí mismo sus riquezas y mucho menos había fuentes de crédito extranjeras para este tipo de empresa. Chile respetó entonces y respeta, porque es un país de eminente contextura jurídica, el derecho de dominio de quienes adquirieron esas riquezas naturales. Pero no puede dejar de contemplar con pesar el progreso que en el

orden tecnológico, financiero y comercial internacional se produjo décadas después y que nos permitió, cuando descubrimos la riqueza del petróleo en nuestro suelo, conservar íntegramente para nuestro país los beneficios de esa riqueza.

Hay otro medio de circulación, o mejor dicho otra etiqueta bajo la cual pueden circular los capitales internacionales y es el aporte a sociedades locales foráneas, y ésta es a juicio del que habla, evidentemente la solución ideal. ¿Por qué? — porque ella permite asociar la técnica extranjera, el progreso que viene de fuera, con el dominio que debe mantener cada país en esta segunda mitad del siglo que corre, sobre sus recursos naturales, sobre sus grandes empresas.

Los Estados Unidos, que se han señalado como uno de los países que más contribuyen a esta circulación internacional de capitales, están sobrellevando dificultades de solo hace trece años en sus Balanzas de Pago que los han inducido últimamente a reducir las inversiones en el extranjero, tanto las inversiones que se hacen en la suscripción, en la adquisición de valores comerciales, como en las colocaciones de empréstitos privados en el extranjero. A esto obedece la llamada "contribución equalizadora o impuesto equalizador", tributo sobre las inversiones que se hagan en Estados Unidos por ahorrantes que suscriben empréstitos extranjeros o por inversionistas que deseen invertir en valores extranjeros.

Este es un hecho de tal magnitud, que evidentemente necesita ser revisado constantemente por peritos, por técnicos. Con el objeto de orientar hacia nuestros países los ahorros que quedan ociosos, obsérvese, desde luego, que esos capitales, que en Esta-

dos Unidos no se prestan, surgen inmediatamente en otros mercados. Así tenemos que el mercado de la City de Londres está recuperando parte de esa actividad de mercado mundial de capital que lo hizo famoso en el pasado. Es de la esencia del préstamo de desarrollo que el deudor no lo devuelva ni en totalidad ni en parte, sino una vez que empieza a recibir los frutos de la inversión de ese préstamo. Aludo a la necesidad de que los préstamos de desarrollo tengan plazos adecuados a mediano y a largo plazo. El mundo moderno y próspero que hoy día presenciamos, se formó con préstamos a sesenta años plazo como mínimo. Sin embargo, hoy día rigen, por lo general, plazos muy inferiores, que felizmente se han ido alargando considerablemente en los últimos tiempos. Sobre todo, habrá que recalcar esta naturaleza intrínseca de los préstamos entre naciones para el desarrollo, porque una de las maneras de defender los desequilibrios de la Balanza de Pagos consiste precisamente en que cuando se hace un préstamo se trate de recuperarlo lo más pronto posible.

Hay un tipo de préstamo, que es el que más generalmente se practica hoy día: me refiero a los préstamos condicionados, lo que se llama los préstamos "tied". También estos préstamos son una imposición de factores objetivos de los tiempos. Estos préstamos se crearon para defender las Balanzas de Pago obligando al prestatario, a aquel que recibe el dinero en préstamo, a invertirlo en el país que hace el préstamo. El país deudor deberá restituir en seguida ese préstamo con moneda extranjera libre, en tal forma que el país en desarrollo que recibe el préstamo está obligado, por una parte, a invertir ese préstamo en el país que le otorga la operación, pero en el momento en que lo restituye,

ya la moneda extranjera que entrega no es moneda condicionada, no es moneda que el país industrializado esté obligado a invertir en el propio país que paga. El país que paga muy probablemente no va a volver a verla más, porque esa moneda va a parar a otros países industrializados o a otros países en desarrollo. Es de observar, además, que estos préstamos condicionados involucran la devolución por parte del país deudor, no sólo del costo de la mercadería que recibe, sino que la lógica utilidad que a este costo se adiciona y, además, los intereses respectivos. El préstamo condicionado lleva a menudo la obligación de que la mitad de la mercadería deba ser transportada en naves del país que efectúa el préstamo. Cuando alguno de los países fletadores, cobran tarifas iguales al duplo de lo que rige en el mercado mundial, esa mitad que se paga de flete corresponde a la totalidad que hubiera debido pagarse en otros países.

¿Por qué otros países, que no tienen problemas de Balanza de Pago, también acuden a la política de los préstamos condicionados? Por la sencilla razón de que no pueden aceptar que los préstamos que ellos efectúan vayan a parar a otros países al ser invertidos. Desde el momento que se produce un compartimento estanco en algún país industrializado, todos los países industrializados que acuden a la política de préstamos al extranjero tienen en propia defensa que acudir a los mismos arbitrios.

No es inmiscuirse en los asuntos de ningún país tercero referirse a las críticas que permanentemente se hacen en grandes países industrializados a esta política mal llamada de Ayuda Exterior. ¿Son injustificadas estas críticas? Para contestar, hay que hacer un poco de historia. Hasta la primera

guerra mundial, sólo Europa era exportadora de capital. Terminada la primera guerra mundial y en la década del veinte, los mercados de capitales de Inglaterra, Holanda, Suiza, Francia y Alemania fueron substituidos por el mercado Norteamericano, que hasta poco antes de la guerra había sido importador de capital. Y los Estados Unidos entraron, en forma amplia, a enviar fondos a los países en desarrollo así como a los países industrializados. Eran préstamos que se hacían a sesenta años plazo como mínimo y a un tipo de interés variable, según las posibilidades de pago que ofrecía el país deudor. Eran préstamos que se hacían en los mercados abiertos de particulares a gobiernos.

Por desgracia, en el año 1929 empieza la Gran Depresión, que trae como consecuencia la suspensión de pagos de la mayoría de los países del mundo. Se paralizaron, por consiguiente, los mercados de capitales internacionales en el mundo, y no volvieron a reanudarse, sino esta la época de Bretton-Woods, en las postrimerías de la segunda guerra mundial. Los particulares, que habían quedado afectados por el mal éxito que habían tenido en sus inversiones particulares en el extranjero, no mostraban disposición a volver a esas inversiones. Estas operaciones, entonces, fueron emprendidas por organismos, de acción internacional, que proporcionan lo que se llama la ayuda multilateral; organismos verdaderamente salvadores, como el Banco Mundial y otros que han contribuido a reanudar el flujo de capitales internacionales.

Pero también, en algunos países, los gobiernos mismos dedican anualmente una parte de su presupuesto nacional a efectuar préstamos al extranjero. Es patente naturalmente para los contribuyentes de esos países que una

parte de los tributos que ellos pagan se dedican a la inversión en el extranjero. En el pasado, cuando los particulares hacían éstos préstamos y tomaban bonos de gobiernos o de empresas extranjeras, ellos recibían el título de su acreencia, cobraban los dividendos de los empréstitos y recibían en definitiva, en época normal, el capital que ellos habían prestado. Esta era una operación hecha espontáneamente. ¿Qué ocurre hoy día? Que los contribuyentes, tengan o no tengan mentalidad de inversionistas, tengan o no tengan capacidad de ahorro, tengan o no tengan gusto por la aventura arriesgando en empresas extranjeras lejanas, se ven obligados como contribuyentes a realizar estas operaciones. ¿Qué reciben en restitución? ¿El título a su acreencia? No. ¿El capital que facilitaron? No. ¿Los intereses? No, puesto que ese capital amortizado y éstos intereses van a la caja fiscal del país que prestó el dinero. Y es así como hay países, citó el caso de Estados Unidos, cuya masa de contribuyentes ignora que gran parte del aumento anual que los Estados Unidos ha hecho en la llamada Ayuda Exterior, se financia con lo que los banqueros llaman la recuperación de las colocaciones hechas en el extranjero.

¿Es indispensable que se mantenga éste sistema, que hace que los departamentos políticos de los gobiernos intervengan directamente en éstas operaciones, lo que nunca se practicó en el pasado, lo que algunos gobiernos no practican aún hoy día? ¿Es indispensable que se siga obligando a los contribuyentes a que critiquen y analicen permanentemente la actuación de nuestros países sin tener más conocimiento que el muy superficial, a veces apasionado y parcial, que les dá la prensa mundial?

¿O sería aconsejable, estos aportes se convirtieran en capitales permanentes de instituciones internacionales financieras que ya existen y están mejor llamadas que cada uno de los contribuyentes de cada país a apreciar la bondad, la procedencia y el alcance de éstos préstamos?

Se han levantado voces para hablar de lo que se pudiera llamar el flujo y el re-flujo de estas inversiones en el extranjero. Porque efectivamente, hay un reflujo. Si ésta corriente de capital no fuera sino en un solo sentido, no habría esperanza alguna para los países en desarrollo de obtener del extranjero aportes que puedan propender a su desarrollo económico. ¿Por qué? Porque esa fuente se agotaría, porque contradiciendo las palabras de Washington, se trataría de favores que no podrían durar, se trataría de favores que sólo en la etiqueta y en la apariencia constituyen favores, y que en el fondo, estarían aruinando al país que lanzara a sus capitales en un sólo sentido y que no se preocupara de recibirlo en retrueque.

Lo que desean nuestros países mediante las colocaciones extranjeras, es crear nuevas riquezas y con el producto de esas nuevas riquezas servir los capitales que les sean aportados. El caso de Chile puede, a este respecto, aportar útiles ilustraciones. Desde que en 1931 se estableció el control de cambios y un régimen especial para la gran minería del cobre, del salitre y del hierro, pasaron 20 años, hasta el año 1951, antes que se diera a conocer en que consistía ese reflujo de capitales a que me estoy refiriendo. Y fue una revelación para muchos saber que en los años transcurridos, desde el 31 hasta el 51, el cobre había dejado afuera, para el servicio de capitales, la cantidad de 847 millones de dólares, que represen-

taban **el 48% del valor del cobre exportado en ese período.** Cito el hecho, porque demuestra hasta que punto es indispensable conocer estos antecedentes, hasta que punto la política sigue naturalmente las lecciones dadas por el conocimiento objetivo de los hechos. Fué tal la impresión que éstas informaciones hicieron en nuestro país que se cambió la legislación, puede decirse aún con el consentimiento y beneplácito de las propias empresas afectadas. Y hoy la gran minería del cobre deja en el extranjero entre el 10 y el 15% del valor del cobre exportado, o sea sumas que se acercan al desideratum en esta materia.

¿Cuál sería el resultado que se obtendría si se comparase el monto del intercambio financiero actual en el mundo hacia los países en desarrollo con lo que ocurría, por ejemplo, en el período 1920-1930. No sólo la nomenclatura en esta materia es todavía confusa, múltiple y contradictoria. También son escasas las estadísticas de ese tiempo, porque se hablaba simplemente de colocaciones en el extranjero, de empréstitos en el extranjero. No extrañaría mucho que, como consecuencia de ese estudio, se descubriera que el ímpetu de progreso de los países de economía incipiente no cuenta hoy ni siquiera con los capitales que se pusieron a disposición de los países que eran entonces soberanos, apenas un tercio de los países que actualmente pueblan la tierra.

Chile a recibido capitales para el desarrollo en cifras absolutas de un monto considerable y, sin embargo, muy inferiores a sus necesidades. Y si miramos con seriedad y preocupación el porvenir es porque los hechos nos están demostrando que los países han hecho ese aporte a nuestro desarrollo, están convencidos de que han realizado un esfuerzo considerable.