

Las cuestiones básicas de la inversión extranjera

En las últimas semanas ha renacido el debate sobre la función que corresponde a la inversión extranjera privada en el desarrollo del México contemporáneo. El punto de partida de la renovada discusión fue la noticia, divulgada a principios de octubre, de que una firma norteamericana había adquirido el control de una de las más importantes empresas mexicanas de la rama de fabricación de chocolate¹. En el curso de la discusión, empero, no parece haberse dado la suficiente importancia a otros dos acontecimientos: la mexicanización, mediante la compra del 60% de sus acciones, de tres empresas productoras de fluorita, antes totalmente controladas por capital norteamericano, anunciada el 13 de octubre, y la adquisición, también por parte de empresarios mexicanos, del control del grupo de empresas productoras de cemento más importante de México, antes en manos de capital británico, dada a conocer el 30 de octubre.

Vistos en conjunto, estos acontecimientos revelan la acusada complejidad de las relaciones entre el capital privado extranjero y la sociedad mexicana, las que de ninguna manera pueden interpretarse con declaraciones simplistas en términos de "creciente penetración" u otros similares, más dictados por la reacción emotiva que por el análisis, sino que ofrecen la oportunidad de replantear las cuestiones básicas acerca de la función que a la inversión extranjera privada compete en nuestro proceso de desarrollo y las relacionadas con la política que puede asumirse ante ella.

La necesidad de este tipo de apreciación global no se manifiesta sólo en nuestro país. Todo lo contrario, la cuestión de la inversión extranjera directa está siendo debatida intensamente en todas partes, incluidos los propios países avanzados. En Europa occidental, la preocupación se manifiesta en el nivel académico y en los círculos gubernamentales de no pocos países; en Canadá se han realizado amplios estudios, bajo auspicios oficiales, tendientes a determinar políticas ante las inversiones extranjeras; en Australia se han examinado las formas en que la inversión extranjera modifica el funcionamiento del sistema económico. Más recientemente, se ha sabido que los países del Grupo Andino están discutiendo la formulación y aplicación de una política común ante la inversión extranjera. En todos los casos, los elementos básicos de preocupación radican en la posible pérdida del control nacional sobre sectores importantes del aparato económico; en el traslado del *locus* de las decisiones económicas a las salas de los consejos de administración de las grandes corporaciones multinacionales; en la aplicación extraterritorial de las disposiciones legales dictadas en los países sede de las empresas multinacionales; en fin, en la pérdida progresiva de control sobre resortes básicos del proceso económico.

Al discutir las cuestiones fundamentales de la inversión extranjera, un primer elemento a considerar se encuentra en la propia naturaleza de la inversión extranjera directa en el mundo contemporáneo, que es radicalmente distinta de la que la caracterizó hace apenas unas décadas. Actualmente, la inversión extranjera no es la simple transferencia de un factor de la producción (el capital) a un país donde éste es escaso, sino que supone la transferencia global de capital, tecnología y prácticas administrativas y de comercialización. En nuestros días, la inversión extranjera directa ya no se dirige a los sectores básicos o tradicionales (plantaciones, minería, energéticos, servicios públicos), sino que se orienta a las ramas más dinámicas de la industria manufacturera y de los servicios. Ahora, las empresas extranjeras no persiguen obtener y transferir a su país de origen el mayor volumen de utilidades en el menor tiempo posible, sino que, especialmente cuando

¹ Véase, en la "Sección Nacional", de esta misma revista la nota "Renace el debate sobre la compra de empresas mexicanas", pp. 837-838.

forman parte de una corporación multinacional, persiguen políticas globales de maximización de utilidades e incurrir en complejas prácticas administrativas y contables, especialmente en el terreno de los precios que fijan a los insumos que la empresa matriz vende a sus subsidiarias en el exterior. Es claro, entonces, que la definición de una política ante estas inversiones debe responder a su actual naturaleza, y no a los elementos tradicionales.

Al mismo tiempo, deben considerarse las razones que inducen a las empresas extranjeras a invertir en México, bien sea a través del establecimiento de nuevas empresas o mediante la adquisición de empresas ya establecidas. Los elementos de atracción que tradicionalmente se han considerado son, desde luego, el rápido crecimiento global de la economía mexicana, la estabilidad monetaria, interna y externa, y la estabilidad política. Empero, como revelan estudios recientes, existen también otros factores de atracción de importancia creciente. Uno de ellos es la posibilidad de que la empresa extranjera se establezca con vistas al mercado regional; otro, estriba en que los niveles de protección efectiva de que gozan las industrias manufactureras en México permiten la obtención de tasas de ganancia muy atractiva, aun en condiciones de subutilización de la capacidad productiva instalada; un tercero sería el inicio o expansión de actividades cuyo auge se manifiesta a escala mundial, como el turismo, en las que buscan participar, también a escala mundial, las grandes corporaciones multinacionales.

En México se ha expresado con extremada claridad la función que debe desempeñar la inversión extranjera. En septiembre de 1966 el presidente Díaz Ordaz señaló:

Nuestra concepción sobre el papel que la inversión proveniente del exterior puede desempeñar en el desarrollo económico de México es muy clara. Entre quienes consideran que nuestro desarrollo debe hacerse exclusivamente con recursos nacionales, mediante ahorro forzado, que reduce y conserva bajos los consumos populares, y aquellos que consideran que el país debe recibir sin límites, reglas ni criterios el capital extranjero para acelerar el progreso, sostenemos que la política económica de México debe procurar mantener un desarrollo equilibrado, ascendente y sostenido, basado esencialmente en los recursos que los mexicanos producen. Careciendo de los excedentes de capital necesarios para obtener la tasa adecuada de desarrollo económico, ya hemos dicho que aceptamos condicionadamente las inversiones extranjeras como un complemento de las nacionales.

Para que el desarrollo económico afirme la independencia, no reduzca o congele las condiciones de vida de nuestro pueblo y adquiera velocidad suficiente, es preciso contar con recursos provenientes del exterior, pero jerarquizados, de conformidad con necesidades y objetivos nacionales precisos.

...en lo que se refiere a la inversión directa extranjera postulamos que se asocie en forma minoritaria al capital nacional; que se constituya en conducto permanente de las innovaciones técnicas necesarias; que, ajustándose a su papel complementario, no venga a desplazar o a sustituir a capital o a empresas nacionales que ya están operando en el país en condiciones sanas, y que respete nuestra legislación y reinvierta una adecuada cuantía de sus utilidades.

Lejos de otorgar tratos preferentes, delimitamos los campos de acción, postulando la exclusividad de la nación en la industria básica y exigiendo mayoría de capital nacional en algunas industrias secundarias, estrechamente vinculadas con las básicas.

Parece claro, entonces, que la cuestión básica estriba en diseñar las medidas que permitan asegurar que la inversión extranjera privada desempeñará efectivamente la función que de ella se espera en cuanto a transferencia de tecnología, creación de fuentes de trabajo, sustitución de importaciones, generación de exportaciones, etc., al tiempo que contribuya a reducir al mínimo los costos que esa inversión supone para la balanza de pagos, a través de la remisión de utilidades, los pagos por regalías y otros conceptos y los pagos ocultos en los precios que se fijan a los insumos que las subsidiarias establecidas en el país adquieren de las empresas matrices. Desde luego, el objetivo fundamental es evitar que el *locus* de las decisiones económicas se traslade fuera del país.

Hasta ahora, sin necesidad de una reglamentación única, México ha establecido una serie de normas y criterios para gobernar la entrada de capitales extranjeros, excluyéndolos de los sectores económicos básicos y condicionando su ingreso a la aceptación de la participación mayoritaria del capital nacional en otros sectores y ramas de especial importancia para el proceso de desarrollo. Esta legislación ha sido objeto de constantes adiciones y mejoramientos. Para recordar sólo el más reciente de ellos: el 2 de julio último se promulgó un decreto disponiendo que las nuevas empresas que se establezcan en las ramas de siderurgia, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio, deberán tener mayoría de capital mexicano, es decir, el 51% de las acciones con derecho a voto deberá estar suscrito por mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.²

² Véase, a este respecto, el comentario editorial "Limitaciones en la participación del capital extranjero en algunas industrias básicas" y el texto del "Decreto que limita la participación del capital extranjero en determinadas industrias básicas", en *Comercio Exterior*, julio de 1970, pp. 509-512 y 516, respectivamente.

Sin embargo, como se manifestó repetidamente en el debate aludido al principio de estas notas y como también señalan los estudios recientes sobre el tema, a juzgar por las actuales actitudes, políticas y modos de operación de las empresas extranjeras, parece haber llegado el momento de complementar esa legislación limitativa con la aplicación, por una parte, de nuevos criterios de limitación, como por ejemplo el número o la importancia de las empresas extranjeras que ya existen en determinada rama, y, por otra, con medidas operativas que permitan controlar cuestiones tales como el costo real de la tecnología que se transfiera con la inversión; el efecto neto de ésta sobre la posición de la balanza de pagos; las prácticas limitativas de las exportaciones por parte de la subsidiaria, y el desplazamiento de empresas nacionales ya establecidas.

Para todo esto, es indispensable que se estudie, lejos de prejuicios ideológicos o políticos, el papel y la contribución de las empresas privadas extranjeras al desarrollo de México, pues una apreciación objetiva constituye la única base para definir, en su momento, las medidas de política que permitan asegurar que, como se decía en el ya mencionado decreto del 2 de julio, "el desarrollo del país se realice de acuerdo con la orientación que mejor satisfaga los intereses nacionales".

"Acuerdo en principio" sobre el sistema general de preferencias arancelarias

Después de más de cinco años de preparativos y negociaciones en el seno de la UNCTAD y de la OCED, a mediados de octubre por fin se ha logrado un "acuerdo en principio" para poner en vigor el sistema general de preferencias arancelarias en favor de los países en desarrollo, que ayudará en cierta medida a dinamizar sus exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados a los países de alto ingreso, tanto de economía de mercado como socialistas.¹

Aunque algunos países o grupos de países industriales se han reservado el derecho de introducir en el sistema general de preferencias algunas modalidades particulares, el "acuerdo en principio" establece las reglas generales del sistema, que son las siguientes:

a) el sistema consistirá en el abandono de la cláusula de la nación más favorecida, sustituyéndola por un amplio margen de preferencias arancelarias, en favor de un gran número de productos, principalmente manufacturas de exportación de los países en desarrollo;

b) los países otorgantes de las preferencias se han comprometido a definir en detalle la magnitud de su aplicación, mediante listas de los productos no elegibles para el tratamiento preferencial. De hecho, tales listas de excepciones ya fueron elaboradas y estudiadas por los países industriales de economía de mercado, con el fin de lograr que las listas sean comparables, en términos de su efecto restrictivo sobre las posibilidades de exportación de los países en desarrollo;

c) los distintos esquemas de preferencias prevén ciertas necesidades de salvaguardia (por ejemplo, una limitación *a priori* o establecimiento de cláusulas liberatorias), de modo que los países que conceden preferencias mantengan cierto grado de control sobre el comercio que se origine como consecuencia de las nuevas ventajas arancelarias. Sin embargo, se dará a los países beneficiarios la oportunidad de celebrar consultas adecuadas acerca de la utilización de las medidas de salvaguardia, las que, en todo caso, tendrán carácter excepcional;

d) en lo que se refiere a los beneficiarios del sistema, se usará el principio de la autoelección; en principio, estará abierto a los noventa y tantos países clasificados en la UNCTAD como miembros del grupo de los países en desarrollo;

e) se tratará de fomentar particularmente el comercio de las manufacturas y semimanufacturas de los

¹ Comercio Exterior siguió de cerca este largo proceso negociador. Véanse principalmente los comentarios editoriales "¿Preferencias comerciales en vez de ayuda económica?" (agosto de 1967), "Preferencias generales: el acuerdo de los 21 y las perspectivas de la negociación" (diciembre de 1967) y "Un paso importante hacia el sistema general de preferencias arancelarias" (junio de 1970); los artículos de Eduardo Alonso, "¿Un sistema hemisférico de preferencias?" (julio de 1966), Julio Faesler, "Expansión del comercio y cooperación económica" (mayo de 1966), Víctor Alfonso Maldonado, "El sistema general de preferencias: una realidad inminente" (junio de 1970) y Erhart Poincillit, "La posición de los países avanzados ante las preferencias arancelarias" (junio de 1970); y el suplemento "La cuestión de la concesión y ampliación de preferencias en favor de los países en desarrollo" (agosto de 1967).

países de menor desarrollo relativo mediante, entre otras, la asistencia financiera y técnica para el establecimiento, en los territorios de estos países, de las facilidades productivas que puedan promover las exportaciones de productos comprendidos en el sistema generalizado de preferencias.

f) la duración inicial del sistema general de preferencias será de diez años y el sistema será objeto de revisiones periódicas. Es importante hacer notar que los países socialistas, que durante mucho tiempo mostraron un desinterés completo en el sistema general de preferencias, se vieron políticamente forzados a modificar radicalmente su actitud. En una declaración conjunta de la Unión Soviética, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia, hecha pública a principios de octubre, estos países —que sólo excepcionalmente usan los aranceles como instrumento de su política de comercio exterior— se comprometieron a:

a) tener en cuenta, al formular sus planes de comercio exterior, el potencial de producción y de exportación de los países en desarrollo;

b) procurar que las importaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en desarrollo constituyan un elemento de creciente importancia en sus importaciones totales; y

c) prever, en sus políticas de adquisición de mercancías, la concesión de trato preferencial para los productos importados de los países en desarrollo, llevando a cabo estas políticas de conformidad con las condiciones concretas del comercio exterior de cada uno de los países socialistas.

Aunque quedan todavía por resolver importantes aspectos operativos del sistema general de preferencias, entre ellos el marco institucional de su manejo y supervisión, que probablemente tomará forma de un organismo sometido al control conjunto de la UNCTAD y el GATT, se considera seguro que, previa su ratificación por los países otorgantes de preferencias, el sistema entrará en vigor dentro del próximo año.

No hay ninguna duda de que el acuerdo representa un gran triunfo para los países en desarrollo; de hecho, su primer triunfo sustancial en el seno de la UNCTAD. Empero, sería injusto olvidar que las concesiones de los países desarrollados distan de ser tan amplias como se esperaba. Las listas de excepciones —como lo destacó recientemente la revista londinense *The Economist*— son muy extensas. Los productos textiles, manufacturas en las que el grado de competitividad de los países en desarrollo es particularmente alto, aparecen en las listas de excepciones de todos los países avanzados. Estados Unidos ha incluido en su lista todos los productos petroleros y el calzado, que son otras dos categorías muy importantes, e insiste en cláusulas de salvaguardia muy estrictas. Hasta Japón, que enfrenta actualmente problemas de escasez de mano de obra, ha incluido en su lista de excepciones muchas manufacturas cuya producción implica uso intenso de mano de obra. Gran Bretaña, en vista de las tendencias restrictivas de los demás miembros de la OCED, incluyó a última hora en su lista de excepciones los productos textiles. Al parecer, son el Mercado Común Europeo, los países escandinavos, Australia y Canadá los que adoptaron las posiciones más liberales.

Aun en estas condiciones, la adopción del sistema de preferencias se logra en un momento particularmente oportuno. Si bien es cierto que en el decenio pasado las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo crecieron con bastante rapidez —a una tasa anual del 13 por ciento— y llegaron en 1968 a 6 900 millones de dólares, representan apenas el 5 por ciento del comercio mundial de manufacturas. Además, se originan en un número muy limitado de países, principalmente del Lejano Oriente, la India y unos cuantos países de América Latina.

Lo que es en realidad grave es el fuerte resurgimiento de las tendencias proteccionistas en Estados Unidos, que se ha traducido en el proyecto de la llamada Ley Mills, ahora pendiente de aprobación por el Congreso. La Ley Mills no solamente prevé la introducción de cuotas de importación de textiles y varios productos de la industria del vestuario, pero —lo que es aún más serio— extiende los poderes de la Comisión Federal de Aranceles. Hace mandatorio para el Presidente de EUA la introducción de restricciones cuantitativas en cualquier caso en que la Comisión decida que las importaciones afectan sustancialmente a la industria local. Para que la Comisión llegue a esta decisión bastaría que compruebe que a) los costos unitarios de la mano de obra usada en los productos importados son menores que los costos correspondientes internos y b) las importaciones representan el 15 por ciento del consumo interno total de cualquier producto o c) la reducción de la producción interna de los productos que enfrentan la competencia de las importaciones. Considerando que la Comisión de Aranceles tiene en su poder las peticiones de unos 700 grupos de industriales norteamericanos que se consideran amenazados por la competencia externa, la aprobación del proyecto de la Ley Mills daría un serio golpe al comercio mundial y podría dar lugar a una serie de medidas de represalias en otros países industriales, afectando a la postre también al sistema general de preferencias.

Es por esto que es de particular importancia para los países en desarrollo ejercer presión en estos momentos para que se ponga en práctica en el lapso más breve posible el sistema general de preferencias y, para los países latinoamericanos en particular, actuar como un frente común en Washington, con el fin de contrarrestar la ofensiva proteccionista de los industriales norteamericanos.