

## La reglamentación de la inversión extranjera

A últimas fechas, y en especial a raíz de las diversas declaraciones emitidas en la reunión anual del Comité Empresarial Estados Unidos-México, el tema de la reglamentación de las inversiones extranjeras ha venido ocupando la atención de distintos círculos del país.<sup>1</sup> Si bien el tema ya había sido objeto de numerosas declaraciones por parte del sector público al definir los objetivos de la política de desarrollo del país, las recientes declaraciones "ofrecen —una vez más— 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".<sup>2</sup>

El problema asume características varias, desprendidas, por una parte, de los requerimientos y objetivos de desarrollo económico en que se encuentra empeñado el país y, por la otra, del comportamiento y las funciones relativas de la inversión extranjera directa.<sup>3</sup>

En efecto, México persigue un desarrollo acelerado y equilibrado en el que se incorpore y mejore el nivel de vida de los distintos sectores del país; en el que los recursos sean aprovechados en forma racional, y en el que el capital extranjero, asociado al mexicano, se oriente hacia aquellos sectores que señala el interés nacional y bajo las condiciones de éste.

Por su lado, la inversión extranjera directa, especialmente cuando forma parte de una corporación transnacional, se orienta y concentra en los sectores más dinámicos de la industria manufacturera y de servicios, tanto "a través del establecimiento de nuevas empresas como mediante la adquisición de empresas ya existentes", lo que en numerosas ocasiones contribuye a acentuar los desequilibrios en la actividad económica en su conjunto, poniendo en duda, así, la utilidad y contribución de esa inversión. Además, esta concentración origina una pérdida del control nacional sobre importantes sectores de la economía y, consecuentemente, una sujeción a los centros de decisión de las corporaciones transnacionales, cuyas políticas se fijan en función de sus objetivos y no de acuerdo a las necesidades del país.

En 1970, por ejemplo, aproximadamente el 75% de la inversión extranjera directa en el país se localizaba en la industria manufacturera y de las 497 empresas más grandes, medidas de acuerdo con su capital social, un 31% (o sea, 154) tenía participación extranjera; el porcentaje es mayor si se consideran las 200 más grandes y aun más alto si se consideran sólo las 100 más grandes. En muchas de ellas, y a despecho de lo establecido en la legislación vigente, el control sobrepasaba el 49% de las acciones. Además, algunas ramas industriales se encontraban en manos de extranjeros en un porcentaje que fluctuaba entre el 70 y el 90 por ciento.

Asimismo, la inversión extranjera directa, al consistir en una "transferencia global de capital, tecnología y prácticas administrativas y de comercialización", entraña el peligro de hacer menos necesario, aparentemente, el esfuerzo nacional en relación con los correspondientes factores internos. A esto cabe agregar los altos costos de la inversión extranjera directa, "en paquete", lo mismo que las limitaciones que en materia de tecnología impone, tales como las restricciones para exportar y la propiedad, exclusiva de la compañía extranjera, de cualquier innovación hecha en la compañía nacional.<sup>4</sup>

Así, resulta que la reglamentación de la inversión extranjera directa —lo mismo que la transferencia de tecnología incorporada o por separado— consiste, en términos generales, en que se ajuste y condicione a las prioridades del desarrollo económico del país, propiciando el desenvolvimiento y la utilización de la tecnología interna y asociándose al capital nacional en forma complementaria.

<sup>1</sup> Véase "La inversión extranjera en México" en este mismo número de *Comercio Exterior*, pp. 937-951.

<sup>2</sup> Véase "Las cuestiones básicas de la inversión extranjera", *Comercio Exterior*, México, octubre de 1970, pp. 807-809.

<sup>3</sup> Véase un amplio análisis sobre el tema en "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas" Miguel S. Wionczek, *Comercio Exterior*, México, octubre de 1970, pp. 816-824.

<sup>4</sup> Véase "Hacia una política en materia de transferencia de tecnología", *Comercio Exterior*, septiembre de 1971, pp. 736-739, y "Los problemas de la transferencia de tecnología en un marco de industrialización acelerada: el caso de México", Miguel S. Wionczek, pp. 782-794.

Esta cuestión, cabe señalar, no es un fenómeno privativo de México, sino que se manifiesta, ya desde hace tiempo, en muy distintos países en los que, al igual que en el nuestro, se analiza el papel que debe tener la inversión extranjera directa y su contribución a los programas nacionales de desarrollo.<sup>5</sup>

Han pasado ya varios años, sin que, a pesar de las buenas intenciones, la brecha que separa a los países industrializados de los países en desarrollo se acorte, no obstante una libre participación de la inversión extranjera directa, además de otras corrientes de capital. Numerosas han sido las veces en que distintos sectores de los países industrializados han sostenido que, siendo insuficiente la ayuda (incluida la inversión extranjera directa), los países en desarrollo tienen que realizar un vigoroso esfuerzo para acelerar su tasa de crecimiento, aprovechar adecuadamente los recursos humanos y naturales y mejorar sus niveles de vida. Sin embargo, irónicamente, cuando alguno de estos países se propone y lleva a la práctica determinadas medidas tendientes a cambiar esa situación, con la que precisamente dicha ayuda, se dijo, sería más efectiva, esos mismos sectores se alarman y califican los cambios de indeseados y peligrosos.

La cuestión de si la inversión extranjera se necesita y acepta está fuera de duda, de la misma forma en que se reconoce, y nunca ha dejado de hacerse, el que la inversión busca utilidades. Lo que, sin embargo, parece no haberse reconocido aún son las utilidades que, por su parte, el desarrollo también busca.

## Paradojas en el reinado de la pobreza

La independencia o el grado de dependencia de los organismos internacionales de fomento y crédito se ha convertido a últimas fechas en cuestión candente y perentoria. No es la primera vez que ocurre ni, con toda probabilidad, tampoco será la última. En el pasado, con protagonistas que no fueron los de ahora, se han planteado ya en diversas oportunidades problemas de la misma índole, que implicaban incertidumbre o debate en torno a esa independencia o ese grado de dependencia. En el caso que nos ocupa están por un lado el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, o Banco Mundial, y su presidente, Robert S. McNamara, y, por el otro, Chile y su modelo de evolución hacia el socialismo dentro de la legalidad. Al mismo tiempo, y no es simple coincidencia, se ventilan los conflictos entre Chile y varias empresas cupríferas de capital norteamericano que han sido expropiadas por el Gobierno chileno, aparte de otros ataques de compañías transnacionales (ITT) contra ese país. Considerando el panorama en su conjunto se aprecia que el régimen chileno de la Unidad Popular es víctima de una ruda y tenaz ofensiva, en la que los participantes son múltiples.

Dentro de situación tan compleja y delicada adquiere particular resonancia el renovado debate sobre la actitud o la política del organismo internacional mencionado. Se trata de un asunto de fundamental importancia, que se plantea repetidamente y que, en cada ocasión, motiva enjuiciamientos y análisis en los que se contrastan principios y doctrinas y se arguye con resoluciones de los propios organismos implicados o de otros que deberían tener autoridad sobre ellos, tales como la Organización de las Naciones Unidas y, a últimas fechas, su institución especializada en temas de comercio y desarrollo, la UNCTAD. La reivindicación de la parte perjudicada por la falta de ayuda de tales organismos es que el otorgamiento de ésta se desvincule de consideraciones políticas y se atenga a criterios técnicos exclusivamente; por su parte, el organismo rehuye la polémica y cuando ya no tiene más remedio que responder se escuda, justamente, en razones técnicas. Por lo común no convence a nadie, porque las circunstancias del suceso hacen transparente lo que el organismo se resiste a admitir: que el motivo es político y que el comportamiento responde a intereses económicos que no son, obvio es apuntarlo, los del país perjudicado. Así ocurre ahora.

En la reciente Junta de Gobernadores del Banco Mundial celebrada en Washington, después de que McNamara hubo hecho un informe en el que se describe con propiedad y lucidez el reinado de la pobreza en que vive la mayor parte de la humanidad, y después de que hubiera preconizado una política resuelta para mejorar ese cuadro (pero sin referirse a qué fuerzas serán las llamadas a imponer tal política, ni señalar la realidad socioeconómica que la imposibilita), el representante de Chile, presidente del Banco Central de su país, acusó directamente a esa institución, y en especial a su Administración y su Presidente, de no

<sup>5</sup> Véase "Nuevo informe oficial sobre las Inversiones extranjeras en Canadá", Stanley Ryan, en este mismo número de Comercio Exterior, pp. 969-973.

haber otorgado un solo préstamo a Chile desde que el presidente Allende está en el poder, "pese a haber presentado elaborados proyectos a su consideración", tales como uno de desarrollo frutícola (desde julio de 1970), otro para un programa de desarrollo ganadero y un tercero para un programa energético. "Estos proyectos —afirmó el delegado chileno— cumplen cabalmente los fines de desarrollo declarados como objetivo principal por el Banco y en algunos casos su análisis técnico ha sido finiquitado por la Administración. Sin embargo, se ha retenido su presentación a la Junta de Directores Ejecutivos de la institución." El cargo formulado por el Gobierno de Chile consiste en que el Banco Mundial le ha tratado así por "la situación derivada" de su decisión de "nacionalizar cinco empresas privadas norteamericanas" que explotaban yacimientos de cobre. Al adoptar sus decisiones sobre Chile, la Administración del Banco ha obedecido "a factores ajenos a las condiciones técnicas y financieras de los proyectos", añadió el representante chileno. Según éste, "el Banco Mundial no puede ser un instrumento de política bilateral de ninguno de sus países miembros"; además, el actual Gobierno de Chile "ha llevado a cabo medidas de extraordinaria trascendencia y profundidad para alterar la distribución de la riqueza y del poder económico", lo que constituye uno de los aspectos de la política que preconizó McNamara en su informe mencionado antes. Podría decirse, de atendernos a la letra de ese informe, que el Gobierno chileno "se ha venido adelantando" a las recomendaciones formuladas por el presidente del Banco Mundial. Con una aclaración, que fue puntualizada en su momento por el representante de Chile: el presidente del BIRF omitió citar en su análisis, del reinado de la pobreza "la situación de dependencia económica de los países en desarrollo, determinada en gran medida por la obtención de utilidades excesivas de parte de grandes consorcios privados extranjeros, que es precisamente lo que el Gobierno de Chile ha tratado de corregir".

No obstante haber guardado silencio sobre los cargos chilenos en su discurso de clausura de la Junta de Gobernadores y de haber declarado poco más adelante que no quería entrar en polémica con el Gobierno de Chile, McNamara respondió finalmente en la asamblea del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a mediados de octubre, al afirmar que la causa de la ausencia de préstamo en este caso se debe a que no se da la condición primaria requerida: "una economía sanamente administrada con un claro potencial para utilizar eficientemente fondos adicionales".

Parece singular que a un país que realiza tan hondas y radicales transformaciones de estructura como Chile se le califique de esa manera, puesto que, a juzgar por las recomendaciones de McNamara, la ejecución de esos cambios debería ser uno de los criterios básicos del BIRF para determinar si un país está debidamente, "sanamente", administrado o no. ¿No hay en todo esto una influencia transparente, aparte de juicios subjetivos inspirados por determinadas corrientes socioeconómicas y políticas? No hace mucho que aparecieron autorizadas informaciones en el sentido de que los delegados de Estados Unidos en las instituciones internacionales de crédito habían sido instruidos de que debían adoptar una actitud enérgica a fin de impedir, o estorbar por lo menos, ayudas a países que estuvieran en conflicto económico con intereses estadounidenses. Sin duda aquí reside la clave de lo que ha acontecido en el caso de Chile, si bien la explicación completa abarca otros factores más.

En estas circunstancias, se han producido algunos testimonios más, o aportaciones al debate, de singular significación para robustecer las tesis chilenas. Interviniendo en la Junta de Gobernadores del BIRF, en Washington, en nombre de todos los países latinoamericanos y Filipinas, el Gobernador por Venezuela declaró: "Nuestros países reiteran la importancia de que los organismos multinacionales de asistencia financiera realicen la evaluación de los proyectos con sujeción a criterios exclusivamente técnicos, dentro de una concepción adecuada del desarrollo, al margen de los conflictos que circunstancialmente pudieran existir entre países miembros". Refiriéndose al mismo problema, pero en el foro del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el delegado peruano manifestó: "Existe el temor justificado (en los países que realizan reformas estructurales) de que los organismos multilaterales de asistencia no realicen las evaluaciones con sujeción a criterios técnicos, sino políticos, o que la concesión de créditos esté subordinada al cumplimiento de ciertas políticas internas en los países receptores".

Decisivas en el debate pueden ser las palabras pronunciadas recientemente por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Antonio Ortiz Ména, a quien nadie regateará su calidad de testigo excepcional en el asunto. También a ese organismo ha reprochado el Gobierno chileno la interrupción de la corriente de préstamos. Pues bien, el Presidente del BID ha declarado que "la imagen de la cooperación internacional está en deterioro porque algunos países utilizan los organismos multinacionales de ayuda como instrumentos de su política exterior". Ha sostenido asimismo que "las naciones exportadoras de capital deben abstenerse de aplicar en los organismos multinacionales de ayuda las consideraciones políticas que a veces acompañan a la cooperación bilateral".

Como el modelo de desarrollo que el propio McNamara recomienda dista mucho del tradicional e implica transformaciones estructurales de las que no pueden quedar al margen las inversiones extranjeras directas, es de temer que el problema de la independencia o grado de dependencia de las instituciones internacionales de crédito dé motivo a nuevas situaciones críticas. El mundo en desarrollo tendrá que asumir una posición común, firmemente solidaria, si quiere promover una fórmula que satisfaga a sus intereses. Sólo en forma conjunta, mejor si se basa en intensos procesos de integración, podrá resistir la ofensiva de las transnacionales, que influyen en los países sede y en los organismos internacionales en que éstos son parte poderosa.