

Cuatro comentarios en torno a las reglas de la inversión extranjera en México

Consideraciones sobre inversión extranjera en México

JÉSUS PUENTE LEYVA

NATURALEZA DEL PROBLEMA

Cualquier consideración que se haga sobre inversión extranjera directa, tiene que partir de la naturaleza dual de dicha cuestión: la posible discrepancia entre un interés privado que busca, en el sentido estricto de eficiencia económica, maximizar beneficios, y el interés público, que se erige como vigilante y árbitro del bienestar colectivo. La magnitud de dicha discrepancia puede llegar a ser particularmente conflictiva cuando el interés privado nacional está asociado al de origen extranjero. En todo caso, es más factible que el interés privado disipe discrepancias con el interés público o social cuando ambos están identificados en términos de nacionalidad, que cuando corresponden a países distintos.

La discrepancia así detectada pasa del plano conceptual al terreno de los hechos, en virtud de la forma tipificada que adopta el capital extranjero en su asignación transnacional, a través de sucursales de empresas consolidadas en su país de origen, con evidente poder de negociación. En estas circunstancias el conflicto entre interés privado e interés público, se hace patente aun en el país de donde procede la inversión extranjera; esto explica la existencia de la legislación antimonopolio en Estados Unidos.

Nota: Ver en este mismo número de *Comercio Exterior* el discurso en torno al cual giran los presentes comentarios, pp. 937-939.

Dicho poder de negociación se percibe, claramente, en el sobreprecio que las filiales, a través de las cuales se realiza la inversión extranjera, tienen que pagar por sus materias primas a sus respectivas casas matrices. Las investigaciones de Wionczeck y Jorge E. Navarrete, por ejemplo, sobre la industria farmacéutica, muestran que de 13 insumos importados por México en 1968, sólo *uno* se importaba a precio inferior al internacional promedio. Los restantes 12 artículos se importaban con sobreprecios conforme a la distribución siguiente: en 5 casos el precio que se pagaba a la casa matriz excedía al precio promedio internacional en un nivel menor al 100%; en 5 casos el exceso (sobreprecio) fluctuaba entre 100 y 1 000 por ciento y en 2 casos más excedía al 1 000 por ciento.

Otra manifestación del poder de negociación ejercido por estas empresas se encuentra en las condiciones unilaterales que imponen, particularmente en los convenios de transferencia de tecnología, a los países en proceso de desarrollo. Es frecuente encontrar casos en que la empresa matriz pide a la receptora suministrarse equipo y productos intermedios de otros proveedores. Esta cláusula restringe la libertad de las empresas para optar por la alternativa más eficiente. Cabe señalar que esta restricción no siempre tiene lugar a través de la cláusula contractual; en efecto, en muchos casos las empresas nacionales se ven obligadas a comprar equipo de un determinado proveedor porque el crédito conseguido por la empresa matriz lleva consigo este requisito.

Asimismo, cabe mencionar que continuamente se ejercen prácticas comerciales restrictivas mediante cláusulas específicas en los acuerdos contractuales de transferencia tecnológica, especialmente en aquellas ramas de la industria manufacturera en donde podría competirse con ventaja relativa. Tales prácticas restrictivas quedan concretamente expresadas en prohibiciones a la exportación o a la utilización de marcas en el extranjero.

ESTRUCTURA DE LA INVERSION
EXTRANJERA ANTES Y DESPUES
DEL "DESPEGUE" ECONOMICO

Es interesante analizar la evolución de la inversión extranjera en México, para ver si su orientación es congruente con el interés privado que caracteriza la aplicación de tales recursos o si, por el contrario, ha favorecido al interés colectivo, entendiendo como tal la consecución de alguna meta expresa o tácita, de desarrollo económico nacional o de bienestar social.

La primera radiografía de la inversión extranjera en México, se encuentra durante la época del Porfiriato; un período que, además de los atractivos de estabilidad, seguridad y garantía a la empresa extranjera, ofrecía la imagen de que "el capital, la capacidad técnica y los mercados que los extranjeros tenían a su disposición, resultaban críticos para el crecimiento económico de México".¹

Durante este período la inversión extranjera se concentraba fundamentalmente en ferrocarriles e industria extractiva (minería y metalurgia), que representaban el 57.3% de la inversión extranjera total, y en la cual participaban de manera principal Estados Unidos, Inglaterra y Francia. El contraste es marcado si se compara con el ramo de la industria manufacturera que participó solamente con el 3.8% de dicha inversión durante el período de referencia (ver cuadro 1).

¿Hay alguna razón para que la inversión extranjera se haya

¹ Raymond Vernon, *The Dilemma of México's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, p. 38.

canalizado preferentemente hacia ferrocarriles e industrias extractivas en vez de dirigirse a la industria manufacturera?

Evidentemente que sí; los proyectos de industria manufacturera en un país sin infraestructura económica, ofrecen un rendimiento inferior a los proyectos asociados a la propia infraestructura, especialmente cuando existe un proteccionismo favorable para estos últimos. Por otra parte, las inversiones en ferrocarriles estaban destinadas casi exclusivamente a complementar las inversiones mineras, proporcionando un medio de transporte eficiente y barato para la exportación de los minerales. Esto explica que el flujo de capitales creara una obra de infraestructura diseñada más bien para explotar eficientemente un recurso agotable que para sentar las bases de un industrialismo sano en México.

Aquí se percibe claramente la discrepancia entre el interés público y el privado y cuál fue el que logró imponerse sobre el otro.

Tratemos ahora de comparar el esquema de la inversión extranjera durante el Porfiriato, con el del llamado "período de crecimiento estable" de 1955 a 1970.²

En este último período, el interés privado que mueve a la inversión extranjera ya no encuentra estímulos suficientes, ni campo propicio, por supuesto, en los ferrocarriles ni en las industrias extractivas. Por el contrario, el esquema se invierte y la inversión se concentra precisamente en la industria manufacturera. Para 1968 el 74.2% de la inversión extranjera se ubicaba en la industria manufacturera, en tanto que en 1960 esta proporción era de 56%. La minería representaba el 6% de la inversión extranjera y, por supuesto, la inversión en ferrocarriles había desaparecido totalmente, aumentando en cambio la importancia de las actividades comerciales para los inversionistas extranjeros, como se puede ver en el cuadro 2. Una de las

² La razón para comparar estos dos períodos es que ambos presentan la característica común de proveer la condición necesaria para que la inversión extranjera se realice (no necesariamente la suficiente): estabilidad y seguridad al resultado de sus operaciones.

CUADRO 1

Inversión extranjera en México, 1911
(Porcentajes por categoría de inversión)

Categoría	País propietario							Total	Total de cada categoría como % de la inversión extranjera total
	Estados Unidos	Gran Bretaña	Francia	Alemania	Holanda	Otros			
Deuda pública	11.8	16.6	65.8	—	5.2	—	100	14.6	
Bancos	20.4	10.8	60.2	7.2	1.7	—	100	4.8	
Ferrocarriles	47.3	35.5	10.3	1.7	2.0	3.2	100	33.2	
Servicios públicos	5.5	89.1	4.2	—	1.3	—	100	6.9	
Minería y metalurgia	61.1	14.3	22.0	—	—	2.7	100	24.1	
Bienes raíces	41.8	46.9	8.2	3.1	—	—	100	5.7	
Industria	16.0	8.4	55.0	20.6	—	—	100	3.8	
Comercio	7.4	—	65.6	—	—	27.0	100	3.5	
Petróleo	38.5	54.8	6.7	—	—	—	100	3.0	
Total de cada país como % del total de la inversión extranjera	38.0	29.1	26.7	1.9	1.6	2.7	100	100.0	

Fuente: Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, The John Hopkins Press, 1971, p. 16; calculado a su vez de Daniel Cosío Villegas (Ed.), *Historia moderna de México*, "El porfiriato-La vida económica", libro 2, tabla 65, p. 1154.

explicaciones de esta reorientación en el flujo de inversión extranjera es la nacionalización de la industria del petróleo, así como la de las compañías generadoras de energía eléctrica y luego de las mineras, caso este último en el que gran parte del producto de la venta de sus propiedades fue reinvertido en actividades manufactureras.

CUADRO 2

Evolución de la distribución sectorial de la inversión extranjera privada en México, 1940-68 (Porcentajes)

Sectores	1940	1950	1960	1968
Agricultura	1.9	0.7	1.8	0.7
Minería	23.9	19.8	15.6	6.0
Petróleo	0.3	2.1	2.0	1.8
Manufacturas	7.0	26.0	55.8	74.2
Electricidad	31.5	24.2	1.4	—
Comercio	3.5	12.4	18.1	14.8
Comunicaciones	31.6	13.3	2.8	—
Otros	0.3	1.5	2.5	2.5

Fuente: Tabla calculada por M. Wionczek, *Inversión extranjera privada en México. Problemas y perspectivas* (mimeografiada).

La diferencia entre los esquemas de asignación de inversión extranjera en los períodos del Porfiriato y el período actual es clara: en el primer caso, se exporta el producto sin elaborar a fin de abastecer de materias primas a la industria del país de origen; en el segundo caso, la inversión extranjera se ha utilizado como vehículo de penetración en la conquista de mercados internacionales. Un análisis más detenido de esta última situación nos permitía detectar las circunstancias que actualmente condicionan a la transferencia de capital extranjero.

El propio grado de industrialización y el nivel tecnológico desarrollados por los países avanzados, los ha colocado en una situación de abundancia relativa de capital con el inminente peligro de reducir sus tasas relativas de ganancia. Este incremento en la oferta agregada, vía incremento en la abundancia relativa de capital, plantea el problema a estos países de ampliar en forma consecuente sus mercados, particularmente a nivel internacional. Son dos los procedimientos disponibles para lograr la expansión referida: utilizar internamente estos excedentes de capital en la producción de bienes y servicios para exportación, lo que implica exponerse a propiciar una reducción en la remuneración relativa al capital (lo cual ha ocurrido en efecto para muchos de estos países) o a perder terreno en la competencia internacional, si se trata de países con mano de obra relativamente cara. La segunda alternativa es la de transferir el propio capital al lugar donde se localiza el mercado, aprovechando a su vez las concesiones otorgadas por el país anfitrión y el bajo costo de la mano de obra nativa.

Estas son, en general, las consideraciones en torno a la oferta de la transferencia de capital extranjero; y para complementar el esquema de este mercado internacional son convenientes algunas referencias a su aspecto de demanda.

A nivel internacional, cada vez son más reducidas las áreas que ofrecen estabilidad política y condiciones de seguridad propias para la empresa privada, reduciéndose, por lo tanto, las zonas de aplicación "segura" de capital extranjero. Por otra parte, el propio grado de desarrollo alcanzado por los países del tercer mundo, muchos de los cuales han superado la etapa del "despegue" económico, hace que sea menos desesperante la necesidad de inyección de capitales extranjeros.

Son estas condiciones, en conjunto, una oferta de capital a escala mundial creciente y una demanda efectiva que no crece

con igual paralelismo, las que determinan que la tasa de beneficio de la inversión extranjera sea decreciente y en ningún caso igual a las tasas desproporcionadas que alcanzaban en el pasado.³

Por supuesto, la tasa de remuneración de la inversión extranjera, determinada por las condiciones de oferta y demanda indicadas, pueden experimentar una desviación artificialmente ascendente, sostenida por el poder de negociación de las empresas a través de las cuales se lleva a cabo dicha inversión.

Está claro que a este poder de negociación tiene que oponérsele un poder equivalente ejercido en cada caso por el gobierno del país receptor y el cual debe tomar cuerpo en la especificación clara de las reglas que gobiernen en lo sucesivo el juego de la inversión extranjera; y donde la legitimación de tal regulación no radica tanto en oponer poder de negociación al poder monopolístico de las empresas de capital extranjero, como en el hacer observable el dictamen del mercado, que (atendiendo al costo de oportunidad) debiera provocar cargas menos onerosas en la utilización de la inversión extranjera. De todo ello se desprende la necesidad de especificar criterios para tratar en forma racional y objetiva el problema de la transferencia de capital extranjero privado.

TRATAMIENTO DEL PROBLEMA

1) *Su ubicación dentro del contexto de una política general de desarrollo*

Antes de considerar el criterio alternativo mediante el cual se evalúan los resultados de la inversión extranjera, es conveniente ubicar a este fenómeno económico-político en un contexto más general: como caso particular del proceso de industrialización, donde éste a su vez se convierte en caso específico del proceso de desarrollo económico; y es en este contexto en función del cual hay que evaluar la bondad de la inversión extranjera. Para tal efecto, es conveniente clasificar las actividades industriales en cuatro áreas atendiendo al origen del capital con el que se le puede estimular (nacional o extranjero), así como al tipo de iniciativa empresarial con que se les pueda acometer, empresa privada o empresa pública. El cuadro 3 muestra esta clasificación determinando las áreas a las que puede concurrir el capital extranjero y el grado de participación que se le permite.

2) *Su evaluación*

Puesto que la inversión extranjera obedece al móvil de beneficio privado y se le acepta en un país receptor en función de su interés colectivo, se deduce que cualquier análisis de sus operaciones tiene que considerar el impacto de cada una de ellas en el fortalecimiento relativo del interés privado extranjero y/o del interés colectivo nacional. Es posible que una misma operación desencadene efectos de una misma dirección en cuanto a su impacto en este binomio de intereses, pero puede suceder que los efectos sean de dirección contraria, implicando con ello que el fortalecimiento de uno de dichos intereses se logre sólo a costa del otro.

A fin de distinguir la dirección que llevan cada uno de estos efectos se cuenta con el mecanismo de precios que evalúan tanto costos como beneficios directos relativos a las operaciones de la inversión extranjera. Sin embargo, para evaluar los llamados efectos externos (aquellos que no registran el mecanismo de precios y que están relacionados en su impacto con el interés colectivo vía consecución de objetivos de industrialización,

³ El descenso pronunciado de las tasas de interés en los mercados internacionales durante los años recientes así como las bajas tasas de rendimiento que obtiene el capital en los países industrializados son ejemplos del exceso relativo de la oferta de capital a escala mundial.

desarrollo económico, etc.), se tiene que recurrir al método del costo-beneficio, en términos del cual se deberfan evaluar todos los efectos, internos y externos, asociados a la inversión extranjera. Así, se establecerían rangos de bondad atribuibles a dicha inversión, en función de las diversas ramas industriales a las que tiene acceso. El corolario de esto sería redefinir los límites de esta área e identificar aquellas ramas industriales que, a un costo menor, aporten una mayor contribución al desarrollo económico, como las ramas que en primera instancia se reserven a la inversión extranjera.

En suma, son las condiciones del mercado internacional de capitales las que ofrecen la base para la regulación de la inversión extranjera y un país como México que ofrece un mercado atractivo, que tiene libre convertibilidad de moneda, que tiene estabilidad política, que no padece presiones inflacionarias significativas; un país en donde los recursos financieros ganan altas tasas de interés en términos relativos, es un país que puede dictar condiciones al acceso de la inversión extranjera. Y puede definirle, sin duda, sin riesgo de ahuyentarla, objetivos nacionales de desarrollo económico.

CUADRO 3

Delimitación de las áreas industriales atendiendo al origen del capital y al tipo de iniciativa empresarial

Iniciativa empresarial		Empresa privada	Empresa pública
Capital según su origen	<p>Capital nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> I. En 100% de propiedad <ul style="list-style-type: none"> 1. Instituciones de crédito y organismos auxiliares 2. Instituciones de seguros 3. Instituciones de fianzas 4. Sociedades de inversión 5. Radio y T. V. 6. Transporte automotriz en carreteras federales 7. Distribución de gas 8. Explotación forestal II. 51% (mínimo) de propiedad nacional <ul style="list-style-type: none"> 1. Petroquímica secundaria 2. Minería 3. Producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas 4. Transportes marítimos internacionales y servicios marítimos de cabotaje 5. Transportes urbanos e interurbanos 6. Transportes aéreos 	<ul style="list-style-type: none"> 7. Piscicultura y pesca 8. Producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas así como esencias concentradas y jarabes que sirven para la elaboración de las mismas 9. Prensa y editoriales de libros y revistas 10. Publicidad y propaganda 11. Elaboración de fertilizantes e insecticidas 12. Industria hulera 13. Plantas empacadoras de productos marinos 14. Conservación y empaque de productos alimenticios 15. Química básica 16. Industria de la construcción 17. Industria siderúrgica 18. Vidrio 19. Cemento 20. Celulosa y aluminio 	<p>Con 100% de capital nacional se reservan las siguientes actividades consideradas como industrias básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Industria petrolera 2. Industria petroquímica básica 3. Electricidad 4. Transportes ferroviarios 5. Comunicaciones telegráficas y radiográficas
Capital extranjero	<p>Aquellas actividades industriales no consideradas dentro de las clasificaciones anteriores y que proporcionan un campo de operación a la inversión extranjera directa</p>	<p>Deuda pública externa e inversión extranjera indirecta Obras de infraestructura económica</p>	

La política hacia la inversión extranjera directa

LEOPOLDO SOLIS

Actualmente, la política hacia las empresas foráneas gira alrededor de la idea de la mexicanización. Esta política consiste en tratar que las empresas foráneas vendan una parte importante, de preferencia la mayoría, de su capital a accionistas mexicanos.

No hay duda de que la aplicación de la medida traerá algunos beneficios económicos para el país, ya que probablemente se aumentará la participación de los mexicanos en las utilidades de los negocios extranjeros radicados en México. Asimismo, esta política tiene la intención de aumentar el grado en que los mexicanos toman parte en el proceso de decisiones de las diversas empresas mexicanizadas. Hay que señalar, sin

embargo, que existen ciertos costos asociados a la mexicanización, constituidos, principalmente, por:

a] Los efectos concentrados del ingreso, que resultan del hecho de que sean sólo unos cuantos mexicanos que, seguramente, no pertenecen a las clases bajas, los que se benefician directamente con esta política.

b] La disminución en la eficiencia general de la economía, que puede acarrear la protección que esta medida otorga a los diversos grupos empresariales nacionales.

Para atenuar estos costos, sería conveniente que la regla: "Asociarse con capital mexicano en proporción minoritaria

como regla general" se complemente, adjudicando al gobierno el derecho de decidir si la asociación se debe llevar a cabo con empresas del sector público, para evitar monopolios nocivos al interés nacional, o pueden hacerlo, libremente, con el sector privado mexicano.

En el más largo plazo, la política descrita arriba puede complementarse, de manera paulatina, con:

Catalizador de cambios en la política mexicana ante Estados Unidos

SAMUEL I. DEL VILLAR

A pesar de las asperezas que haya podido provocar el Embajador norteamericano con su planteamiento del doce de octubre, quizá en el balance el mismo arroje un saldo positivo para México. El despliegue publicitario del Embajador, lógicamente, debe hacer que se fije la atención de la opinión pública y del gobierno mexicanos en puntos y áreas de las relaciones México-Estados Unidos que, a pesar de su capital importancia para el desarrollo económico mexicano, durante demasiado tiempo se habían mantenido en la penumbra pública.

Así, cuando con tanta estridencia se buscó establecer una equivalencia en los efectos de las relaciones entre el proteccionismo económico norteamericano y el mexicano, para justificar el primero, la reacción en México debe ser el establecimiento de las diferencias que hagan distinguibles los efectos del uno y el otro. Al buscar llevar el análisis de las relaciones económicas bilaterales a los beneficios que el "excedente turístico" deja para México, invita a hacer un examen mucho más riguroso para determinar en realidad la naturaleza de ese excedente y hasta qué punto beneficia a México.

Sugerir que una política sin restricciones a la operación de empresas extranjeras ha sido, y es, un elemento positivo para desarrollar la economía mexicana, compele a analizar sus elementos negativos y a contemplar las restricciones que puedan minimizarlos. Finalmente, al expresar preocupaciones sobre el cambio de "reglas del juego" para intereses norteamericanos que operan en México, induce a una consideración más detallada sobre el cambio de las reglas del juego en la economía de los Estados Unidos que afectan intereses mexicanos, y a tomar medidas en México que puedan contrarrestar los efectos de las nuevas reglas norteamericanas.

Se pueden apuntar, básicamente, dos elementos que hacen esencialmente distinguibles los efectos del proteccionismo en la economía norteamericana con relación a los efectos del proteccionismo en la economía mexicana. Uno, mientras que el proteccionismo comercial norteamericano no tiende a representar ninguna ventaja para inversionistas directos mexicanos, el proteccionismo comercial mexicano sí representa una ventaja para inversionistas norteamericanos. Es decir, mientras que no hay empresas o inversionistas mexicanos, por ejemplo, en las industrias azufrera, siderúrgica, alimentaria norteamericanas, que se han visto protegidas frente a productores mexicanos más competitivos, sí hay una excesiva concentración de capital y empresas norteamericanas, que implican un enorme drenaje de divisas, en las industrias que en México gozan de protección comercial.

Dos, mientras que el proteccionismo comercial norteamericano representa una ventaja nula, a lo más exigua, para exportadores mexicanos, el proteccionismo comercial mexicano está esencialmente basado en una enorme dependencia de importa-

a] La formación de un ente público que tienda a sustituir la inversión extranjera, tal como la conocemos hoy, con licitaciones internacionales para la compra, mediante concurso, a costo mínimo, de los servicios productivos que sea necesario importar.

b] Reemplazar los servicios para transferir información que actualmente proporciona la empresa extranjera, mediante un sistema de compra colectiva y distribución eficiente de la tecnología, con valor mercantil, que provenga del exterior.

ciones de los Estados Unidos. El proceso de sustitución de importaciones, fuente del proteccionismo a la industria en México, ha estado íntimamente vinculado a un proceso de incremento de importaciones más sofisticado y costoso de bienes, tecnología y otros servicios de Estados Unidos, que explica en medida esencial el déficit crónico que nuestra balanza comercial ha guardado durante la industrialización de la economía mexicana. Los diferentes efectos del proteccionismo en éste, o el otro lado del Bravo, necesariamente, tienden a agudizarse en estos momentos en que el proteccionismo norteamericano se ha venido intensificando, en detrimento de la capacidad exportadora mexicana, y mientras se mantengan inalterados, o se fortalezcan, las propensiones de la planta industrial mexicana a la importación de capital, servicios, tecnología, maquinaria y accesorios norteamericanos.

Si los negociadores mexicanos no han de tener éxito en impedir que el proteccionismo norteamericano siga castigando las posibilidades de exportación de México, y de obtener divisas que compensen los pagos a la economía norteamericana, el único camino razonable que quedaría abierto al Gobierno mexicano para evitar que los costos de las relaciones económicas con Estados Unidos no sean intolerables, sería el de minimizar esos pagos mediante un esquema regulatorio que reduzca la pérdida de divisas por la importación de capital, tecnología, maquinaria y accesorios norteamericanos. Así, el planteamiento del Embajador, al no dar ningún indicio de debilitamiento en la corriente proteccionista que invade la economía norteamericana, propicia que en México se desarrolle conciencia sobre la necesidad, que hasta ahora no se había contemplado seriamente, de tomar medidas que restrinjan mucho más efectivamente los pagos injustificados, a la luz de las necesidades de desarrollo, que hace la economía mexicana a la norteamericana.

En la misma forma, hacer referencia al "efecto multiplicador" en la economía mexicana que tiene la inversión norteamericana, por ejemplo en un "hotel en Acapulco", es una invitación a reflexionar sobre el efecto multiplicador que tiene en la economía norteamericana no sólo la inversión en ese hotel, sino además las inversiones públicas mexicanas que se realizaron para que el mismo pudiese establecerse.

Al mencionar los efectos de esa inversión en la industria de la construcción mexicana, en el trabajo servil mexicano que pueda emplear, y en la demanda de otros bienes y servicios que pueda generar en México, se invita a reflexionar sobre el efecto multiplicador en la economía norteamericana que generan los pagos a las líneas de aviación, agencias de viajes, a la empresa hotelera, a empleados estadounidenses y, en general, a los comercios e industrias norteamericanos que girarían sobre ese hotel y que son fuente de ingresos para la economía norteamericana. Se invita a reflexionar sobre los gastos e inversiones

públicas mexicanas que se han hecho para que esas fuentes de ingresos se hayan podido establecer y sobre costos enormes para México, tales como los de la contaminación ambiental, que ni el hotel norteamericano ni su país de origen pagarán. Igualmente, invitó a considerar los pagos que los turistas mexicanos hacen a esas empresas norteamericanas que operan en México y, en esa medida, a la economía norteamericana, así como la enorme propensión a incrementar el gasto turístico mexicano en Estados Unidos que se genera al dejarlas que se desarrollen libremente en México.

La consideración de los puntos anteriores, inevitablemente, lleva a la consideración del papel que el capital y las empresas extranjeras tienen y deben tener en la economía mexicana. Pero no sólo a considerar sus beneficios, como sugeriría el planteamiento del Embajador, sino también a considerar sus costos. A considerar en qué medida las empresas norteamericanas verdaderamente vienen a "llenar una demanda que excede la capacidad o la disponibilidad de capital nacional" invirtiendo en áreas geográficas y de actividad económica en las que se necesita el capital de riesgo que pueda desarrollarlas, invirtiendo conforme a los verdaderos requerimientos de un desarrollo nacional, por ejemplo, de uso intensivo de la mano de obra, de una producción con un elevado grado de valor agregado en México, o de un fortalecimiento sustancial de la capacidad exportadora del país.

Sin embargo, también lleva a considerar si las empresas norteamericanas no vienen a México a invertir en áreas de congestión; a aprovechar condiciones de oferta monopolística u oligopólica que permiten transacciones entre matrices y subsidiarias inaceptables y márgenes de rentabilidad irrazonables, a costa de consumidores cautivos; a financiar sus operaciones, por medio de subsidios gubernamentales y del sistema bancario mexicano, con el ahorro nacional; a adquirir empresas mexicanas establecidas y a desplazar a sus empresarios mexicanos a la condición de rentistas o empleados; a imponer patrones de consumo suntuarios que debiliten la capacidad de producción de los bienes de subsistencia que demanda el desarrollo equilibrado de la sociedad; o a simular el cumplimiento de disposiciones legislativas y administrativas que buscan una "mexicanización" de la economía.

Si bien es cierto que se pueden apuntar casos de empresas norteamericanas que satisfacen la primera serie de hipótesis, positivas para el desarrollo nacional, también lo es que se pueden apuntar casos que satisfacen la segunda serie de hipótesis, negativas para el desarrollo nacional. Estas consideraciones sobre el papel de la inversión extranjera compelen a hacer distinciones, no sólo en la retórica sino también en los actos de

gobierno que sustenten la posición mexicana. Compele, sí, a aceptar y propiciar inversiones que satisfagan la primera serie de hipótesis, pero también compele a rechazar, a restringir y, en su caso, a penalizar a las que, más bien, representan elementos negativos para el desarrollo nacional.

Todo esto nos lleva al punto de mayor estridencia en el planteamiento del Embajador, el del "cambio en las reglas del juego". El plantear como probabilidad el cambio en las reglas del juego en México que puedan afectar sus relaciones con Estados Unidos, necesariamente debe fijar la atención sobre el cambio fundamental en las reglas del juego comercial y monetario en ese país que no sólo pueden, sino que ya han afectado radicalmente sus relaciones con México. Hasta ahora las reglas del juego en México impuestas por la política monetaria y cambiaria de antaño, debido a una variedad de razones y sinrazones, no han sufrido los ajustes necesarios para hacer frente a la nueva forma de jugar en los Estados Unidos. Nuevas reglas del juego que empezaron a manifestarse desde hace algunos años, que adquirieron su mayor espectacularidad con las medidas anunciadas por el presidente Nixon el 15 de agosto de 1971, que en el último año han seguido castigando a la capacidad exportadora mexicana y que, según puede desprenderse del texto del Embajador, la seguirán castigando.

Esta situación no sólo induce a un posible cambio en México que dé los primeros pasos en materia de inventariar y registrar la importación de tecnología, o a una preocupación por dar mayor efectividad a normas sustantivas vigentes en materia de inversión extranjera directa. Además invita a reconsiderar las razones y sinrazones que han llevado a mantener la misma paridad del peso frente al dólar desde hace 18 años, y han llevado a rechazar mecanismos cambiarios que controlen efectivamente pagos innecesarios que nuestra economía hace a la norteamericana; así como invita a replantear estos elementos esenciales de la actitud mexicana frente a intereses norteamericanos, a la luz de los cambios en las reglas del juego en Estados Unidos frente a intereses mexicanos.

Evidentemente, la intervención del Embajador no fue un análisis objetivo, o académico, de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. Verosímilmente, fue una intervención con la que él pensó comunicar y publicar una serie de reflexiones y actitudes de su gobierno. Independientemente de los errores en que haya incurrido, aun a la luz de ese objetivo, es de esperarse que su intervención tenga por efecto catalizar en la política mexicana la serie de reflexiones y medidas que, lógicamente, deben hacerse y tomarse frente a los términos en que se presentan actualmente las relaciones económicas México-Estados Unidos.

Puntos olvidados en el discurso del embajador McBride

MIGUEL S. WIONCZEK

Uno de los jóvenes economistas mexicanos, educado en la Universidad de Harvard, Samuel del Villar, comentó en la página editorial del diario capitalino *Excelsior* el discurso pronunciado por el Embajador de Estados Unidos en México, en la Reunión Anual del Comité Empresarial Estados Unidos-México el día 12 de octubre, con las siguientes palabras:

Llamó la atención que la franqueza y la apertura [del Embajador] le hayan llevado a hacer un discurso mucho más cercano al de un gerente de una compañía norteamericana en México, al menos, o al de un funcionario de la Cámara

Americana de Comercio, al más, que al de un político y mucho menos que al de un diplomático.

Al releer el famoso discurso y particularmente su parte final dedicada al asunto de las inversiones extranjeras uno tiene que compartir la apreciación de Del Villar. El señor Embajador nos trató de convencer de que la inversión extranjera viene a nuestro país en plan de ayuda a nuestro desarrollo y que por esta ayuda México tiene que pagar cierto precio. La primera parte de tal planteamiento parece bastante simplista frente a los resultados

de una multitud de estudios sobre el particular, preparados con objetividad académica tanto en América Latina como en los países avanzados, incluyendo Estados Unidos. Ningún experto serio en la materia puede a estas alturas sostener que *cualquier* acto de inversión (foránea o nacional) representa ayuda al desarrollo económico del país en que toma lugar la inversión. Nadie menos que Harry G. Johnson, de la Universidad de Chicago, un economista de fama mundial, declaró en un trabajo reciente *Direct Foreign Investment: A Survey of the Issues* que

...donde la inversión extranjera ha sido atraída por la protección o por incentivos fiscales, las utilidades obtenidas no corresponden a una contribución genuina al incremento de la producción, y el efecto sobre la balanza de pagos constituye una carga real sobre la economía.

El Prof. Harry G. Johnson no es ningún radical, sino representante de una escuela económica neoclásica. La cita de su ensayo describe perfectamente la situación mexicana donde la inversión extranjera directa ha sido atraída, en la mayoría de los casos, por la alta protección y por incentivos fiscales y, aprovechándose de estas circunstancias, ha creado situaciones monopolísticas u oligopolísticas que le permiten lograr utilidades *reales* y no contables mucho mayores que en sus países de origen. Para sostener esta tesis no hay que ser antinorteamericano o radical acelerado; basta ser un economista medianamente bueno, conocer el inglés y leer la literatura sobre las inversiones extranjeras procedente de las universidades de Harvard, Yale y Chicago y no de la Universidad de Lumumba en Moscú.

El discurso del Embajador norteamericano no proporciona ningún dato sobre el volumen y la rentabilidad de las inversiones extranjeras en México ya que "no se encuentran disponibles estadísticas exactas sobre el particular". Hay que conceder que tales estadísticas *no* están disponibles en México, porque —según algunos funcionarios públicos nuestros— su divulgación haría daño al conjunto de las relaciones entre México y Estados Unidos. Empero, tales datos existen en Estados Unidos y en el curso de la inversión norteamericana en el exterior en 1966, elaborado por el Departamento de Comercio del gobierno que representa el embajador McBride en México, fueron sujeto de varios análisis parciales en las revistas académicas del país vecino del norte sin tomar en cuenta los ejercicios propagandísticos del Consejo de las Américas.

Entre los economistas norteamericanos y mexicanos competentes (y no necesariamente radicales) existe el consenso en el sentido de que las utilidades reales de la inversión extranjera en nuestro país son sumamente altas. Existe también el consenso de que no tiene sentido alguno tomar como punto de referencia los balances de las filiales mexicanas de las grandes empresas extranjeras. Las utilidades contables de estas filiales representan apenas una fracción de las utilidades de sus casas matrices provenientes de las operaciones de aquéllas. Hay un sinnúmero de maneras de transmitir a la casa matriz las utilidades bajo conceptos de los costos de los insumos importados, la importación de tecnología y asistencia técnica, los intereses sobre préstamos reales o ficticios, etc. La información sobre estas prácticas podría ser proporcionada —si quisiera— al embajador McBride, por cualquier tesorero de alguna de las centenares de filiales de las empresas norteamericanas que operan en México.

La preocupación que demuestra el Embajador "respecto a que si todavía se desea o si no se quiere, y sobre si pueden llegarse a cambiar las reglas del juego [en México] no solamente en cuanto a las nuevas inversiones sino también respecto a las firmas ya establecidas" tiene poco que ver con la rentabilidad legalmente justificada de las empresas extranjeras en México.

No somos tan ingenuos como para no aceptar la tesis de que

la inversión extranjera busca ganancias. Pero tampoco somos tan ingenuos para que toleremos con paciencia franciscana todos los abusos que ella comete en el nombre de ayuda a nuestro desarrollo económico. Es particularmente interesante que la preocupación del Embajador surge en el momento en que se están preparando las medidas tendientes a limitar estos abusos concretamente en el campo de la venta a México de las tecnologías. Si esto equivale al cambio de las reglas del juego, cabe subrayar que México está lejos de ser innovador al respecto. El control estatal sobre los gastos en la tecnología importada está en vigor no solamente en el "misterioso" Japón y en la "exótica" India sino también en Argentina, Brasil y algunos otros países latinoamericanos. Si es así, no violamos ningunas reglas del juego internacionalmente aceptadas, sino tratamos de ponernos a la par con los países que rechazaron ya hace algún tiempo las reglas del juego anticuadas.

El problema de los dueños de capital y tecnología en los países avanzados y sus voceros oficiales o extraoficiales, es que viven en el mundo de hace varios decenios y se rehusan a entender los cambios que están ocurriendo en el mundo contemporáneo. Es aquí donde nacen los conflictos cada vez más serios entre los inversionistas extranjeros y los países receptores, conflictos que solamente se ven agudizados por los discursos semejantes al pronunciado el 12 de octubre en Acapulco por el embajador McBride. No es el propósito de este comentario dar consejos a nadie, pero los defensores de las anticuadas reglas del juego no deberían sorprenderse si en el futuro muy próximo se enfrentaran a los problemas también en un país tan adicto, estos últimos años, a la inversión extranjera irrestringida como Brasil.

Cinco días después del discurso del embajador McBride, *The Financial Times* de Londres publicó un largo artículo escrito por su corresponsal en Río de Janeiro que decía textualmente, entre otras cosas, lo siguiente:

Un número de los acontecimientos recientes [en Brasil] indica que los sectores militares piensan que ya es demasiado y que los extranjeros están volviéndose demasiado poderosos en el país. Después de todo, la industria automotriz está casi completamente en manos extranjeras, con Volkswagen al frente, seguido, entre otras, por Ford, General Motors y Chrysler; la industria de cigarrillos y cerillos está dominada por las compañías inglesas; y la industria de la construcción de buques depende de los conocimientos de Verolme, una empresa holandesa, y de Ishikawajima del Japón, para mencionar tan sólo algunos sectores industriales.

A mediados de octubre el Ministro de Justicia prohibió la publicación de un artículo escrito por el Dr. Roberto Campos, gran entusiasta de la inversión extranjera; un acontecimiento asombroso, considerando la posición de gran poder que ese economista ocupaba en los tiempos del mariscal Castello Branco. Esto no hubiera podido ocurrir sin las órdenes concretas de los militares. Al mismo tiempo se entiende que los altos funcionarios del gobierno vetaron la adquisición de un gran banco de provincia por un banco norteamericano, y han terminado una muy lucrativa concesión de mercadeo otorgada a una empresa petrolera europea, a favor de Petrobras, agresiva compañía estatal.

Si cosas como éstas están ocurriendo en Brasil, entonces acusar a México de la hostilidad potencial frente a la inversión extranjera parece ser una exageración desmedida, particularmente considerando de dónde viene la acusación y la debilidad de los argumentos. Ya que el nacionalismo económico se extiende por todo el mundo, los que no lo toman en cuenta están destinados a perder no tan sólo las antiguas reglas del juego, sino el juego mismo.