

La política actual hacia la inversión extranjera directa

CARLOS BAZDRESCH PARADA

INTRODUCCION CUADRO 1

En los últimos treinta años, México experimentó un proceso de rápido desarrollo industrial que modificó radicalmente los rasgos de la economía. Este proceso se realizó, fundamentalmente, bajo la dirección del Estado y de los empresarios nacionales que, prohijados por el propio gobierno, se formaron a lo largo del período; simultáneamente, la empresa extranjera participó, en una proporción importante, en la creación del sector moderno de la economía. Esta participación ha sido objeto de constantes debates que han planteado muy diversas preguntas.

CUANTIFICACION

Si observamos, a lo largo del tiempo, la distribución sectorial de la inversión extranjera, encontramos que en el porfiriato se localizaba principalmente en infraestructura moderna, actividades extractivas y explotación de la tierra. A partir de entonces, la empresa foránea ha ido desapareciendo paulatinamente de todas estas actividades y concentrándose en otras. Primero abandonó (voluntaria o forzosamente) la tierra; después los ferrocarriles; posteriormente el petróleo y hace poco más de un decenio, la electricidad. Durante los años sesenta, la participación en la producción nacional de la rama minera se redujo de 68.9% en 1962 a 56.3% en 1970.

Por el contrario, la inversión extranjera en el sector industrial se incrementó de 32 millones de dólares, que representaron el 5% de la aportación privada de capital externo en 1940, a 2 083 millones de dólares, equivalentes al 74% de esa aportación, en 1970. Por lo general, los más altos porcentajes de participación en la producción se situaron, en ese año, en las industrias productoras de bienes de capital. La participación en la producción industrial total pasó de 19.6% en 1962 a 27.6% en 1970.

Para encontrar un indicador más significativo, introdujimos en las cifras respectivas una división entre sector moderno y tradicional de cada rama industrial, basada en el tamaño de la empresa.

La participación a nivel de rama industrial, en la división de 15 sectores, que encontramos, siguiendo el procedimiento anterior, la hemos listado en el cuadro 1.

Si suponemos que todas las empresas extranjeras son modernas, y realizamos una ponderación de cada rama industrial por el valor de su producción, encontramos un coeficiente global de participación en la producción manufacturera total del sector moderno industrial de 37.5% en 1962 y de 44.7% en 1970.

Nota: Partes importantes del presente artículo constituyeron el contenido de una conferencia que, con el mismo título, sustentó el autor en el IEPES, en el local del CIESS, el 30 de octubre de 1972.

Participación de la inversión extranjera en el sector manufacturero moderno de la industria mexicana

Rama industrial	Participación de la empresa extranjera		
	1962 %	1965 %	1970 ^b %
Productos alimenticios	18.8	19.4	26.5 ^c
Industria de bebidas	16.8	17.2	26.3
Industria del tabaco	17.7	69.4	84.0
Fabricación de textiles	5.8	5.3	7.9
Calzado y vestido	5.2	3.6	4.0
Madera y corcho y muebles y accesorios	4.4	1.3	15.9
Papel y productos de papel	31.3	25.4	32.9
Imprenta y editoriales	18.8	17.2	24.5
Cuero y productos de cuero	0.84	2.73	4.6
Productos de caucho	100.0	100.0	100.0
Industria química	80.0	73.1	77.8
Productos minerales no metálicos	56.5	55.0	54.2
Industrias metálicas básicas	20.0	22.3	27.6
Fábrica de productos metálicos	42.6	52.7	67.6
Construcción de maquinaria	100.0	100.0	100.0
Construcción de maquinaria eléctrica	100.0	71.1	100.0
Construcción de material de transporte	100.0	100.0	100.0
Industrias manufactureras diversas	44.8	30.9	60.5

^a El coeficiente de estas columnas es el resultado de dividir la participación de la inversión extranjera directa en la producción total de cada rama industrial entre el porcentaje de la misma que ha sido atribuido en los censos industriales a las empresas con más de diez empleados. Los supuestos sobre los que descansa el procedimiento son: a) La industria "moderna" la forman únicamente las empresas con más de diez empleados (ver el trabajo del Dr. Saúl Trejo *Industrialization and Employment Growth: Mexico 1950-1965*, tesis doctoral), y b) Toda la industria extranjera se considera como "moderna".

^b La división entre industria moderna y tradicional fue hecha solamente para los años de 1960 y 1965, por lo cual fue necesario suponer que en 1962 la industria tenía la misma estructura que en 1960; lo mismo se hizo en 1970 con respecto a 1965.

^c La clasificación de la industria manufacturera moderna en los distintos ramos de actividad económica que aparecen en el cuadro, está basada en la matriz de insumo-producto de México de 1960. Es importante señalar que algunas ramas, como la de la industria alimenticia contienen una participación extranjera sorprendentemente baja, lo cual se explica dado que estas ramas agrupan un número mayor de actividades de lo que generalmente se considera.

Con base en el ejercicio anterior, podemos concluir que, en la actualidad, las empresas extranjeras se encuentran situadas, en su mayoría, en el sector industrial moderno de la economía, formando una parte creciente y significativa, aunque todavía minoritaria, de dicho sector, y son, en gran parte, de procedencia norteamericana, encontrándose representadas las más grandes empresas de aquel país.¹

Con relación al total de la economía encontramos que, en 1970, el valor en libros del total del capital extranjero directo, incluyendo empresas mexicanizadas, ascendía a 35 300 millones de pesos, representando, en ese año, sólo el 5.5% de la inversión total y 8.5% de la privada. Estas magnitudes ponen de manifiesto lo limitado que son los argumentos en pro o en contra de la inversión extranjera, que se basan en la "contribución de capital" o en la llamada descapitalización.

El efecto total de la actividad de las empresas extranjeras sobre la balanza de pagos es desconocido, ya que no se puede calcular partiendo únicamente de las cifras de remesas por utilidades y otros pagos, sino que también es necesario tomar en cuenta la forma en que la operación de estas empresas afecta la balanza de mercancías, lo cual, hasta la fecha, no ha sido objeto de ningún estudio publicado.

Como consecuencia de lo anterior podemos decir que el efecto neto en la oferta de capital que realiza la inversión extranjera no es, en la actualidad, muy importante, quedando abierta la pregunta sobre la magnitud absoluta y relativa del resultado en la balanza de pagos. Por otra parte, las cifras anteriores muestran con claridad que la actividad de estas empresas es muy significativa en términos de modernización de la economía y, consecuentemente, de transferencia de tecnología.

Así, podemos concluir que la inversión extranjera constituye evidentemente un problema, pero su importancia económica, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido grandemente exagerada, a lo que han contribuido algunos intereses políticos explícitos y la falta de información publicada.

CAUSAS

Muchos estudios contemporáneos coinciden en afirmar que el potencial de expansión mundial de las grandes corporaciones transnacionales reside, no tanto en su acceso privilegiado a los mercados de capitales de los países ricos, sino en su capacidad para crear productos y procesos nuevos, y para detectar, con rapidez, los cambios en los patrones de ventajas comparativas que ocurren a lo largo del mundo. Esta habilidad les confiere una ventaja competitiva, que les permite desplazar a los empresarios de los países con menor desarrollo relativo, generando privilegios oligopolísticos a su favor, que elevan el costo de la innovación para el país que recibe la inversión.

El origen de esta capacidad innovadora y de adaptación a los cambios del mercado mundial, se encuentra en el acceso a la información barata que les proporciona su visión mundial del mercado; en los precios, relativamente más bajos, de los insumos del proceso de investigación, vigentes en los mercados de los países desarrollados, debido a los enormes subsidios que

dichos países otorgan a la educación superior y a la investigación científica, y, por último, en los incentivos fiscales que estas mismas naciones otorgan al proceso de creación e innovación mercantil.

En este contexto, se inserta la política de sustitución de importaciones que se orienta, básicamente, a propiciar, mediante aranceles, la producción en territorio nacional de los artículos manufacturados. Como esta política no necesariamente aumenta la eficiencia de los empresarios, técnicos y trabajadores mexicanos, ni reduce el precio que el país paga por tecnología, su consecuencia ha sido que las empresas extranjeras han remplazado el comercio con la inversión, de tal forma que lo que antes exportaban a nuestro país, ahora lo producen aquí, generalmente a través de una subsidiaria.

Estos dos elementos: la política de industrialización basada en la protección arancelaria y el control oligopolístico de la innovación, que detentan las corporaciones transnacionales, han desempeñado un papel clave para determinar las características de la inversión extranjera en nuestro país.

En estas circunstancias, el efecto de la política de sustitución de importaciones ha sido contradictorio, pues, mientras que uno de los objetivos explícitos de la misma fue, y es, obtener un menor grado de dependencia de las fluctuaciones de la actividad económica de los países ricos, una de sus consecuencias más notables ha sido la expansión del capital extranjero en nuestro país.²

LA POLITICA GUBERNAMENTAL

La presencia de la inversión extranjera ha sido motivo de preocupación constante para las autoridades del país, las cuales, a lo largo del tiempo, han emitido un conjunto considerable de disposiciones regulatorias. Así, por ejemplo, en una compilación realizada recientemente por la Dirección de Estudios Hacendarios, de la Secretaría de Hacienda, se ennumeran 79 items legislativos que incluyen: artículos constitucionales y sus respectivas leyes reglamentarias; disposiciones dispersas en distintas leyes; diversos decretos presidenciales y acuerdos ministeriales. Además, habría que citar declaraciones que explican los objetivos y normas de aplicación de esta legislación, reglamentos internos en varias secretarías de Estado, etcétera.

No es posible afirmar que la actividad de los capitales extranjeros en nuestro país ha sido un juego sin reglas, ya que, el considerar inadecuadas, incoherentes o insuficientes las políticas y disposiciones vigentes, no debe confundirse con la ausencia de las mismas.

Si observamos en su conjunto la política seguida por el gobierno, al menos en la forma en que se ha plasmado en la legislación, encontraremos, entre otras, las siguientes características:

La primera, que la política hacia la inversión extranjera no se define, o por lo menos no es explícita, con relación a su monto total en el país. No hay ninguna disposición explícita que permita regular directa o indirectamente el volumen global deseable de la inversión extranjera en nuestro país. En cambio

² Para una mayor explicación de las ideas contenidas en este inciso ver, entre otros, a R. Vernon, *International Investment and International Trade in the Product Cycle*, Q. S. E., 1966; H. G. Johnson, *Comparative Cost and Commercial Policy Theory for a Developing World Economy*, *Wicksell Lectures*, Almgrist and Wiksell, Stockholm, 1968; R. E. Caves, "International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment", *Económica*, 1971.

¹ Véase J. W. Vaupel y J. P. Curhan, *The Making of Multinational Enterprise*, Graduate School of Business Administration Harvard University, Boston, Mass., 1969, y "Corporaciones transnacionales y empresas multinacionales", Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1971, pp. 978-982.

sí existen muchas disposiciones que regulan y limitan la participación del capital extranjero en casos concretos. Estas normas establecían, hasta el año pasado, 13 tipos de actividades total y claramente vedadas y por lo menos 16 más en las que, en una u otra forma, se limita la participación de estas empresas.

En segundo lugar, existe cierta ambigüedad, ya que en unos campos se excluye a la inversión extranjera y, en otros, se atrae mediante subsidios de diversa índole. Esta ambivalencia existe no sólo en un momento dado, sino también a lo largo del tiempo, encontrándose muchos ejemplos en los que primero se estimula a la empresa foránea a un cierto campo y luego, de manera sutil o brusca, dependiendo del caso, el Estado empieza a rechazarla. También ha ocurrido, aunque con menos frecuencia, el caso contrario, en el que el Estado abroga, total o parcialmente, una restricción legal a la participación de la inversión extranjera en alguna actividad.

En tercer lugar, se encuentra el hecho de que, por lo general, las prohibiciones y limitaciones se asocian con actividades productivas, donde ya existe un alto porcentaje de participación extranjera, o bien, con actividades que, estando ya desarrolladas por las empresas nacionales, corren el peligro de desplazamiento. Conviene subrayar, y esto es de extrema importancia, que dichas limitaciones, independientemente de su validez, casi nunca se aplican a industrias o a nuevas actividades.

Una parte de la explicación de estas características, un tanto ambivalentes, de la política hacia la inversión extranjera, debe encontrarse en el juego de intereses de los empresarios nacionales, confrontados con los de las corporaciones transnacionales y con los de la burocracia gubernamental (incluyendo aquí la corrupción), de tal manera que unas veces se acepta inversión extranjera y otras no, conforme dichos intereses sean o no antagónicos.

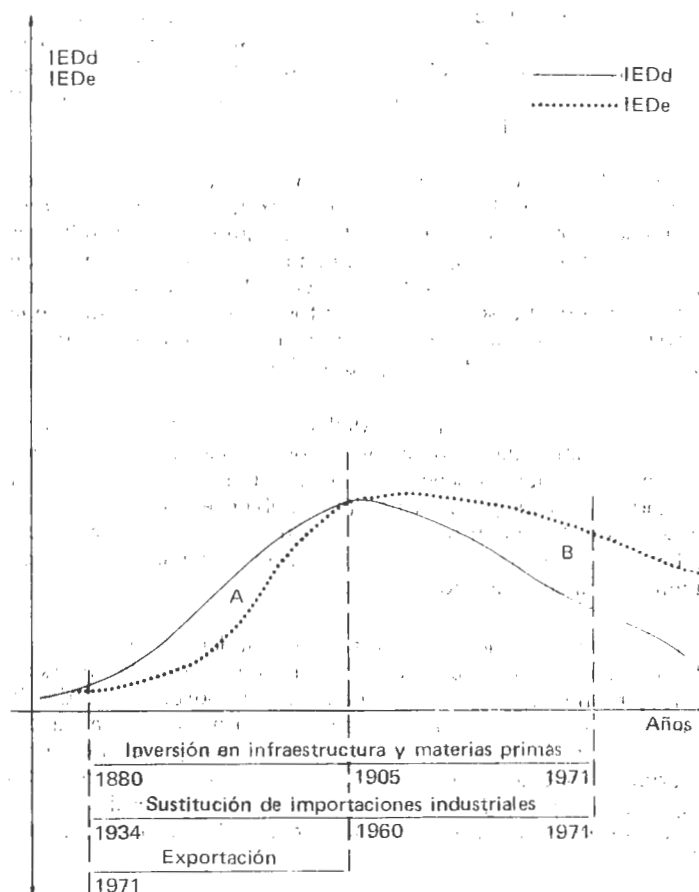
Una explicación, diferente, aunque quizá complementaria a la anterior, de la conducta oscilatoria del gobierno, podría construirse con la siguiente hipótesis:

La deseabilidad, para el Estado, de aumentar el volumen de la inversión extranjera, en un determinado campo de la actividad económica, está en función de la imposibilidad interna para llevar a cabo ciertas funciones de modernización que se consideran indispensables en el momento de la decisión. Conforme los empresarios nacionales, públicos y privados, van siendo capaces de sustituir, a un costo razonable, a la empresa extranjera, la actitud del Estado cambia y en vez de atraer a la empresa foránea trata de limitarla y de aumentar la participación mexicana en la propiedad y beneficios de estas empresas.

El aumento paulatino en la eficiencia, potencial y actual, de los empresarios mexicanos, en una determinada actividad, se explica mediante la hipótesis de que, si bien es cierto que la innovación, en los primeros años de su existencia, es controlada oligopolísticamente por las empresas de los países desarrollados, conforme pasa el tiempo ocurre un proceso de difusión de la información técnica asociada con la innovación que rompe dicho control, desapareciendo así, la insustituibilidad de la inversión extranjera y su ventaja competitiva frente a los empresarios nacionales.

Esta característica del proceso de innovación de difundirse con lentitud y de manera discontinua, es una posible explicación; tanto de la secuencia de actitudes (atracción, aceptación y rechazo), por parte del gobierno, como de la existencia o desaparición de la ventaja competitiva de la empresa extranjera frente a la nacional. (Véase gráfica 1.)

GRAFICA 1



En la gráfica 1 el eje vertical mide tanto la inversión extranjera directa deseada por el gobierno, para alguna industria particular que hemos llamado IEDd, como la inversión extranjera existente en esa industria, denominada IEDe.

En la región A, se desea más inversión extranjera que la que existe, por lo tanto se toman medidas para atraerla; en la región B, la situación es la contraria, existiendo más IED que la que desean los grupos dirigentes del país y, en consecuencia, se ponen en vigor disposiciones que limitan su magnitud, como parece ser el caso en la actualidad en lo que se refiere a las empresas que explotan materias primas y las que únicamente sustituyen importaciones.

Las fechas que aparecen en la parte inferior de la gráfica, intentan dar una aproximación acerca de la forma en que ha evolucionado la actitud del Gobierno mexicano hacia la IED, en las distintas etapas de modernización. Estas fechas, por sí mismas, sólo tienen un valor ejemplificativo.

LA INNOVACION

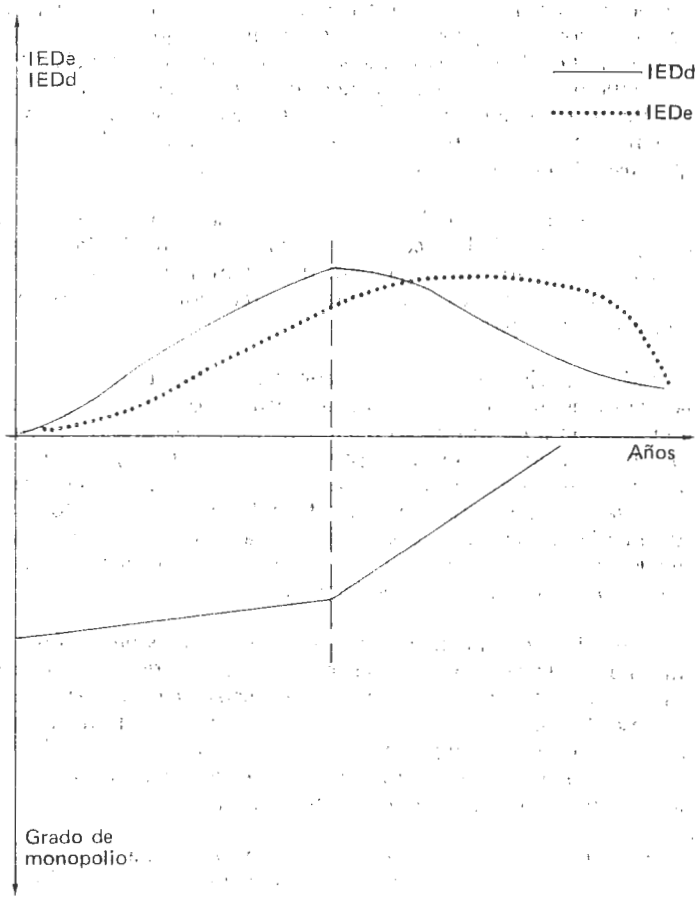
Según lo mencionamos más arriba, la deseabilidad de la inversión foránea, por parte del Estado, está en función de la capacidad de ésta para modernizar (una vez que existe la decisión de modernizar), mientras que la actitud de rechazo o limitación de la misma, está en relación con la capacidad de los empresarios nacionales para remplazarla.

A su vez, la dificultad de sustitución de la IED, muy

probablemente es función del grado de control que ejerza la propia IED sobre algún insumo necesario en las tareas de modernización,³ de tal manera que, cuando dicho control disminuye (lo que usualmente ocurre al correr el tiempo), aumenta la capacidad nacional de remplazo de la inversión foránea.

En suma, nuestra hipótesis consiste en que el gobierno desea inversión extranjera porque no puede sustituir la capacidad de ésta para contar con las innovaciones técnicas que se generan en los países desarrollados; por el contrario, en cuanto el conocimiento técnico necesario para aplicar estas innovaciones escapa al control de la IED, es decir, que se pueden sustituir, el gobierno busca formas de remplazarla y limitarla. (Véase gráfica 2).

GRAFICA 2



En la parte superior de la gráfica 2 se muestra la IEDd deseada por el gobierno que, al ser ascendente, mantiene un control efectivo de la innovación, como lo indica la parte inferior de la gráfica. Cuando este control se erosiona y se hace posible el remplazo nacional, la gráfica de la IEDd comienza a descender.

Conviene observar que si la hipótesis anterior fuera literalmente cierta, no habría lugar a tensiones entre la IED y el gobierno, ya que éste desearía IED cuando presentara razones para ser aceptada y la rechazaría precisamente cuando, al disminuir su control de innovación, tendería a ser eliminada por las empresas nacionales que, en el supuesto de que tengan acceso a los mismos conocimientos técnicos al mismo costo que

la IED, tendrían la ventaja competitiva de conocer mejor el mercado.⁴

La creencia en esta coincidencia de intereses entre el gobierno y la IED, constituye el supuesto clave de la proposición R. Vernon-R. Rodan⁵ acerca de la política que los países subdesarrollados deberían seguir con respecto a la IED. De acuerdo con esta propuesta, los países subdesarrollados y las empresas extranjeras desearían instalarse en ellos, deberían establecer un contrato por medio del cual la IED recibiría garantías de libre acción por un número de años predeterminado y el país obtendría una promesa de venta (o quizá regalo) de la empresa constituida por la IED, al final de dicho período. Así, según los autores mencionados, el país recibiría parte de los beneficios de la innovación a través de la IED en el período en que le sería muy difícil obtenerlos por medio de algún otro conducto y la empresa extranjera podría explotar su innovación durante el tiempo que, razonablemente, puede esperar que el control sobre ésta le otorgue ventaja competitiva.

No obstante, hay que tomar en cuenta dos elementos adicionales que limitan esta coincidencia de intereses: a) el gobierno puede acelerar el proceso, tanto de entrada como de salida, de la IED, o sea, precisamente, la llamada política "activa" hacia la IED, y b) el control oligopolístico del mercado que una empresa extranjera establece, con base en su superioridad tecnológica y su control de la información, no necesariamente desaparecerá cuando estos factores a su vez lo hagan, pues un oligopolio puede valerle no sólo de las "dificultades en la entrada" (como sería el caso de importaciones en el mercado de algún insumo), sino también en otros elementos, entre los cuales destaca la relación que exista, en el mercado apropiado, entre el mercado y el tamaño óptimo de las empresas (o para decirlo eufemísticamente: un oligopolio a la Schumpeter puede convertirse en un oligopolio a la Sylos Labini).

Así, observamos que, si bien la IED ha respondido con gran facilidad a las medidas de atracción, ha reaccionado con mucha menor rapidez a la política de limitación y que, aunque eventualmente los empresarios nacionales se han mostrado capaces de competir por sí solos con la IED, por lo general han requerido un apoyo decidido del gobierno para hacerlo.

La existencia de estos dos elementos (incluyendo el nacionalismo en la voluntad del gobierno por acelerar el proceso), es el principal origen de las tensiones entre el gobierno y demás grupos dirigentes del país, por un lado, y las empresas extranjeras por otro.

Las hipótesis anteriores pueden explicar la conducta del Estado respecto de la inversión extranjera, pero no nos dicen si dicha política es o no conveniente en términos de los objetivos que el propio gobierno dice tener. Para analizar esta cuestión en forma concreta, conviene comentar la política actual.

LA POLÍTICA PRESENTE

De acuerdo con las últimas declaraciones oficiales, la política hacia la inversión extranjera directa puede resumirse en los siguientes principios:

- a) Cualquier empresa extranjera (nueva o ya existente), debe

4 Una razón adicional a la invocada arriba, para explicar la desaparición de la IED, sería que, conforme ésta pierde el control de una innovación determinada, surge una nueva innovación que cambiaría la ventaja comparativa de la empresa extranjera, hacia la producción de otros bienes.

5 Véase Rosestein Rodan, "Philosophy of international investment in the second half of the twentieth century", J. H. Adler (ed.), *Capital Movements and Economic Development*, Macmillan, 1967.

3 Para explicar la IED vs. movimiento independiente de factores, hay que suponer: 1) economías de escala a nivel mundial para la empresa y no para la planta, y 2) acceso a algún insumo a un precio sensiblemente menor al que las empresas del país receptor pueden comprarlo.

vender una parte importante de sus acciones, de preferencia la mayoría, a ciudadanos mexicanos, proceso que se conoce como mexicanización.

Esta regla se complementa con algunas disposiciones que facilitan el período de transición y otras que tienden a asegurar que la mayor participación mexicana en la propiedad se refleje, en alguna forma, en la toma de decisiones. Aquí cabe señalar cierta ambigüedad, pues no se ha precisado si estas normas son aplicables sólo a ciertas actividades, o si deben considerarse como una disposición general.

b) El Gobierno mexicano no desea que los empresarios extranjeros adquieran negocios mexicanos ya establecidos.

c) Existe un conjunto de actividades productivas, total o parcialmente vedadas a la inversión extranjera; esta regla puede interpretarse como una obligación de "mexicanización al 100%".

d) La exigencia de mexicanización se reduce, e incluso puede no existir, en el caso de empresas extranjeras cuya actividad sea, a juicio de las autoridades mexicanas, particularmente coherente con los objetivos de la política económica global. En este caso se encuentran, por ejemplo, las actividades de exportación o que constituyen una nueva aportación con tecnologías especialmente novedosas.

En conclusión, podemos sintetizar la política presente en la siguiente frase: mexicanización (pública o privada), total o parcial, con la excepción de aquellas empresas que exporten un porcentaje importante de su producción, implanten tecnologías nuevas o realicen alguna otra acción que el gobierno considere particularmente atractiva para el país. Estas excepciones, desde luego, no pueden darse en ciertos campos reservados a la acción pública.

La política de mexicanización cuenta con una larga tradición en nuestro medio, observándose en 1970 que de 1 989 empresas extranjeras registradas 892, o sea el 45%, operaban con participación mexicana en su capital social, siendo ésta superior al 50% en la tercera parte de las mismas.

Respecto de la regla general de mexicanización cabe hacer las siguientes observaciones:

Aparentemente los objetivos de la política son: 1) aumentar la participación de los nacionales en las utilidades que obtiene la inversión extranjera y, de ese modo, disminuir el costo para el país por los servicios que presta dicha inversión; 2) incrementar la participación de los nacionales en la toma de decisiones, y, finalmente, 3) reducir el volumen global de los intereses extranjeros en la economía nacional.

Por legítimos que sean estos objetivos, cabe señalar que esta política, como regla de aplicación generalizada, entraña los siguientes aspectos negativos: 1) tiende a concentrar el ingreso; 2) no asegura que los beneficios que obtiene el inversionista extranjero sean el mínimo necesario para que realice sus actividades que es, finalmente, el máximo precio que debe pagar el país, y 3) tampoco es seguro que el aumento en la propiedad del capital se traduzca en un mayor control del proceso de toma de decisiones por parte de los mexicanos.

La mexicanización tiende a concentrar el ingreso porque los posibles accionistas mexicanos, que en la mayoría de los casos serán particulares, tendrán un ingreso superior al promedio que se verá incrementado, aún más, por su participación en los

beneficios de la empresa que ha de ser mexicanizada, lo que, evidentemente, resultará en una mayor desigualdad en la distribución nacional del ingreso.

El procedimiento tampoco asegura que los beneficios que obtiene el inversionista extranjero sean los mínimos necesarios para que realice sus actividades en el país, porque no hace desaparecer los beneficios oligopolísticos que, con frecuencia, se asocian a la inversión manufacturera que opera en ramas protegidas por aranceles, o el control de una determinada tecnología. Así, en el mejor de los casos, se logra sólo una disminución en la parte de dichos beneficios que obtienen los extranjeros.

Finalmente, hay que señalar que es dudoso que la mexicanización sea un instrumento eficiente para aumentar el control nacional sobre el proceso de desarrollo, ya que no ataca las causas de la relativa ineficiencia de los factores nacionales. Por consiguiente, es muy posible que en algunos casos esta política resulte en un mayor control de los mexicanos sobre la vida de la empresa y que, en otros, provoque la creación de rentistas que disfrutan del mero hecho de ser mexicanos.

A estos costos implícitos de la mexicanización, hay que agregar los asociados con la instrumentación de la propia política, como son las exenciones fiscales otorgadas para estimular el proceso y los que causa la reacción de las propias empresas extranjeras.

Así, por ejemplo, parece razonable la hipótesis de que el aumento en la importancia de los pagos por regalías y otros, con relación a las utilidades realizadas por las empresas extranjeras en los últimos años, está, por lo menos en parte, asociado al proceso de mexicanización, que provoca que las empresas extranjeras, en vez de transferir tecnología a bajo costo a su subsidiaria en el país, prefieran, ahora, vender a su asociada mexicana tal tecnología y no compartir, con los socios y gobierno mexicanos, los beneficios de la misma.

Con relación a las medidas que vedan campos de acción a la inversión extranjera y, más especialmente, las que prohíben o limitan la compra de empresas ya establecidas, sería muy extenso hablar y, por razones de espacio, nos limitaremos a señalar qué parte importante del juicio que se haga de las mismas depende de la forma en que afecten el grado de competencia que exista en los mercados implicados.

Es muy posible que, dado el contexto en que se mueve la inversión extranjera, las mencionadas medidas evitan la formación de ciertos oligopolios; sin embargo, también es cierto que éstas pueden utilizarse para proteger privilegios injustificados de los empresarios nacionales y, peor aún, abren la puerta para que, invocando la competencia extranjera, se ejerza un verdadero chantaje sobre el gobierno para obtener más privilegios o deshacerse de empresas quebradas.

En conclusión, podemos decir que, en su conjunto, la política hacia la inversión extranjera trata de alcanzar dos objetivos básicos: otorgar, defender y estimular la participación total o parcial de los empresarios nacionales en las actividades económicas ya desarrolladas y dar libertad de acción al inversionista extranjero en las actividades nuevas que por diversas razones (muchas veces de origen nacionalista) se desea emprender en el país.

Independientemente de todos los riesgos y defectos que esta política tiene desde el punto de vista de su eficiencia o de la distribución del ingreso, conviene señalar que, al igual que la

sustitución de importaciones, modifica más las apariencias que las causas internas de la dependencia.

En la década de los treinta, México realizó un gran esfuerzo político y económico para obtener el control de la industria petrolera. En los años sesenta fue la electricidad y la minería, ahora se plantea el caso de la industria orientada al mercado interno. Mañana quizá sea la industria exportadora. Cabe preguntarse si la mexicanización permitirá romper este proceso o si, por el contrario, un camino diferente es la respuesta efectiva.

LA POLITICA DESEABLE

Surgen así dos problemas fundamentales: ¿En qué forma es posible obtener, en el corto plazo, con un mínimo costo político y económico, los beneficios que constituye la inversión extranjera? La segunda cuestión se refiere, en el largo plazo, a las causas de la dependencia.

Respecto al corto plazo, la primera consideración podría ser que, frente a los oligopolios internacionales, el único ente nacional con suficiente poder de negociación es el Estado, el cual puede oponerles su monopolio sobre el acceso al mercado.

En segundo término hay que considerar que si el interés del país radica en el acceso a la tecnología que se produce en otros países, lo mejor sería comprarla directamente y no permitir que la inversión extranjera asocie beneficios oligopolísticos con la transferencia de tecnología e información.

Las características de la tecnología, en tanto que mercancía, sugieren que en las circunstancias actuales, el precio mínimo que el vendedor racional de información técnica estaría dispuesto a aceptar sería ligeramente superior al costo técnico de transferencia, más el efecto que pueda tomar el aumento en la eficiencia en nuestro país sobre otros mercados en los que opera el innovador.⁶

Las consideraciones anteriores sugieren que en una negociación óptima, los tratos con la inversión extranjera no los debe hacer el consumidor, sino que tienen que organizarse colectivamente a través del Estado, con el fin de poner a competir a los oligopolistas extranjeros entre sí, usando, como ya se dijo, el poder monopolístico del gobierno. Esto podría organizarse mediante un sistema de licitación internacional en el que se trataría de obtener, a costo mínimo, el otorgamiento de un servicio o la fabricación de algún producto determinado. De hecho, sistemas parecidos al que aquí se sugiere funcionan en algunos países socialistas.

Por otra parte, la compra de tecnología debería organizarse colectivamente o, por lo menos, habría que introducir, en el proceso de transferencia de tecnología, un mecanismo público que asesore al empresario nacional; ejerza, por medio del derecho de veto, el poder de negociación del Estado en las operaciones de compra de tecnología, y, por último, subsidie el uso amplio de la tecnología más productiva, en términos de las dotaciones relativas de factores productivos de la economía. Un sistema similar a éste opera actualmente en el Japón.

La utilidad de las recomendaciones anteriores está sujeta a la ausencia de corrupción y a que las circunstancias políticas lo permitan; no obstante, se podrían diseñar mecanismos de transición que hagan tolerable este tipo de costos.

⁶ Sobre las características mercantiles de la tecnología y las razones que justifican la intervención pública véase K. Arrow, "Economic welfare and the allocation of resources for invention", en *Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton University Press, 1962.

Por último, se puede agregar que, independientemente de los lineamientos anteriores, la política actual podría mejorarse sustancialmente, introduciendo la opción de compra del Estado, no sólo sobre las empresas nacionales que los extranjeros desean adquirir, sino también sobre las extranjeras que van a ser mexicanizadas.

La cuestión de la dependencia, sus causas y sus remedios, deberán ser analizadas posteriormente; sin embargo, hay que señalar que, en términos económicos, la capacidad de tomar las riendas de nuestro futuro está en función directa de la habilidad de los mexicanos para desarrollar tareas altamente especializadas, entre las cuales se cuenta la de crear y adoptar innovaciones.

Esta capacidad está, a su vez, en función del esfuerzo que haga la sociedad, en particular el Estado, para, por un lado, aumentar y distribuir la dotación de capital humano del país y, por otro, para mantener una comunidad que acepte y estimule la superación de lastres técnicos, o de otra índole, del pasado. Empezar a actuar en esta dirección implicaría un fuerte cambio en la estructura presente del gasto público, cambiando el interés en las tareas físicas de la modernización hacia las que impulsan la investigación, la educación y la integración de las masas marginadas del cambio.

CONCLUSIONES

1) A pesar de su larga tradición, la política de mexicanización es suficiente en términos de eficiencia, distribución del ingreso y participación en las decisiones de la economía, existiendo serias dudas sobre la capacidad de esta política para reducir a largo plazo nuestra dependencia de los países avanzados.

2) Una acción más audaz la constituiría la formación de un ente político que tendiera a sustituir la inversión extranjera con un mecanismo de licitación internacional para la obtención, a mínimo costo, de servicios y productos determinados.

3) En este mismo sentido actuaría la intervención pública en el proceso de transferencia de tecnología, para reemplazar los servicios que, en este aspecto, realiza la inversión extranjera, mediante un sistema de compra colectiva y distribución eficiente de tecnología que aumente la productividad en términos de las dotaciones relativas de factores productivos vigentes en el país.

4) Actuar de manera efectiva, para disminuir la dependencia del país, requiere, entre otras cosas, de una redistribución del gasto público hacia la formación de capital humano, el impulso a la investigación, la elevación de la eficiencia burocrática y, en general, todo aquello que contribuya a crear una sociedad capaz de absorber con rapidez, y de manera amplia, la innovación e impida que el proceso de modernización provoque la formación de enormes masas de marginados.

EPILOGO

En estas páginas nos hemos limitado a explorar, brevemente, algunos aspectos del fenómeno constituido por la inversión extranjera en nuestro país, y estamos totalmente conscientes de que hay muchos otros aspectos, quizá más importantes, que aquí no se han analizado, y, más aún, de que algunas de las sugerencias que hemos hecho no han sido suficientemente desarrolladas, esperando que, por lo menos, contribuyan a iluminar cuestiones más amplias.