

NACIONALISMO MEXICANO

E INVERSION EXTRANJERA

MIGUEL S. WIONCZEK

Apenas hace unos años, Raúl Prebisch presentó, en estos términos, un penetrante análisis de las fuentes de conflicto existentes entre las sociedades latinoamericanas y la inversión extranjera directa de tipo tradicional:

A la estructura social [de América Latina] legada por los tiempos de desarrollo hacia afuera se asociaba aquel tipo característico de inversión extranjera destinada en gran parte a servir en una u otra forma los intereses de los grandes centros [del mundo avanzado]. Eran prolongación de ellos y continuaban esencialmente como entonces, explotando de preferencia los recursos mineros, las actividades exportadoras y conexas y las concesiones de servicios públicos. . . No propagaban la técnica hacia adentro ni tenían por qué hacerlo, pues la explotación extensiva del suelo por la gente del país sólo exigía por lo general una técnica rudimentaria. Más aún, la iniciativa individual surgida de tiempo en tiempo en el seno de nuestros países para abordar actividades similares a las de aquellos enclaves terminaba con frecuencia por subordinar a ellos el esfuerzo nacional o desaparecer bajo su presión económica. . . Esos enclaves del pasado, que aún subsisten tienen que desaparecer o dar la iniciativa del propio país. Los tiempos en que se venía a hacer desde el extranjero lo que no sabían hacer los latinoamericanos han terminado definitivamente. Necesitamos del extranjero para que nos ayude a desenvolver nuestra propia aptitud, para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo.¹

La historia de la inversión extranjera privada en México desde la Independencia hasta la fecha está por escribirse todavía, puesto que, en su mayor parte, la abundante literatura nacional que hay sobre el tema difícilmente puede ser considerada como análisis objetivo de esta faceta de las relaciones económicas internacionales del país. No obstante, es factible

NOTA: Este trabajo es una versión resumida por su mismo autor de la "Introducción" del libro que, con el título mencionado, publicará próximamente Siglo XXI Editores, S. A., en México. Se publica con la amable autorización de esta casa editora.

¹ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1963, pp. 64-65.

I sostener varias tesis sobre el papel del capital extranjero privado en distintos períodos de la historia mexicana.

Desde la Independencia hasta los fines de la República Restaurada la aportación de la inversión extranjera privada al desarrollo de México —la inversión dirigida principalmente a la minería en la segunda década del siglo XIX y al comercio y a la agricultura de exportación hacia mediados del siglo pasado— era insignificante tanto respecto a la magnitud de esta inversión como de su impacto sobre el proceso de cambio económico-social. Al abrirse completamente las puertas a México al capital extranjero privado en el último cuarto del siglo XIX, la inversión externa se dedicó a las actividades que —para repetir las palabras de Prebisch— servían en una u otra forma a los intereses de los grandes centros industriales: proveedores de capital y consumidores de las materias primas procedentes de las periferias. Todas estas actividades estaban ligadas directa o indirectamente con la economía de exportación, y, tanto en términos económicos como jurídicos y políticos, constituían enclaves dentro de la sociedad todavía tradicional. Para 1910, del total estimado de Dls. 1 200 millones de la inversión extranjera, Dls. 750 millones correspondían a las industrias extractivas incluido el petróleo; Dls. 200 millones a los ferrocarriles que servían principalmente la minería; Dls. 150 millones a la generación de energía eléctrica, también ligada estrechamente a las necesidades de la minería; y los Dls. 100 millones restantes se invirtieron en la agricultura y ganadería de exportación. Es cierto que todas estas actividades económicas extranjeras desarrolladas entre 1880 y 1910 tuvieron un impacto sobre el desarrollo general del México prerrevolucionario —mediante su efecto sobre la capacidad de importación, los ingresos fiscales, el empleo, la disponibilidad de la infraestructura para el comercio interno y la provisión de ciertos insumos (principalmente energía eléctrica) para el reciente sector industrial y comercial nacional. No obstante, el precio político de estas ventajas económicas nacidas del influjo indiscriminado del capital extranjero hacia México era sumamente alto. Uno de los grandes historiadores norteamericanos de las relaciones entre México y Estados Unidos describe el Porfiriato como el "período de la invasión económica americana".² Es de conocimiento común que esta invasión econó-

² James Morton Callahan, *American Foreign Policy in Mexican Relations*, The Macmillan Company, Nueva York, 1931, capítulo III "The American Economic Invasion of Mexico under Diaz", pp. 475-513.

externa durante el Porfiriato dio lugar a la gran mayoría de los conflictos internacionales a que tuvo que hacer frente México no sólo durante el período de las luchas armadas sino hasta el año de 1940.

El período de la preponderancia del capital privado extranjero en los sectores tradicionales de la economía del país no terminó con la Revolución. A pesar de que la Constitución de 1917 creó un nuevo marco legal e institucional para las relaciones políticas y económicas de México con el mundo exterior, el cambio básico en las relaciones entre el México posrevolucionario y la inversión extranjera privada tardó más de un cuarto de siglo después de la caída de Porfirio Díaz. Consecuentemente, el período entre las dos guerras mundiales que coincidió con una lenta y bastante desorganizada construcción del México moderno abundó en conflictos severos entre la sociedad mexicana y los intereses extranjeros. Es muy probable que la persistencia de estos conflictos actuara como un elemento de cohesión interna de la nueva sociedad. Empero, al mismo tiempo obstruía de manera muy seria el progreso económico-social del país, desangrado por una década de luchas armadas.

En distintos momentos del período que va desde 1920 hasta finales de la década de los treinta, los gobernantes mexicanos conscientes de la debilidad general del país y de su dependencia económica del exterior hicieron innumerables esfuerzos para encontrar un *modus vivendi* con los poderosos intereses económicos extranjeros. No obstante, con la excepción del breve período del armisticio entre las dos partes logrado a la mitad del régimen de Plutarco Elías Calles, todos estos años pueden describirse como una época de guerra subterránea entre los dueños de los capitales extranjeros invertidos en México y el léxico posrevolucionario. *Ex post*, parece obvio que un verdadero acomodamiento era imposible. El nuevo Estado mexicano nacido de la Revolución no estaba dispuesto, ni tampoco podía aceptar, la continuación de los enclaves político-económicos, regidos por sus propias leyes y las reglas de juego establecidas durante el Porfiriato. La aceptación de tal situación hubiera sido igual a la renuncia de la esencia misma de la ideología nacionalista de la Revolución. Por otro lado, los intereses privados extranjeros ni entendían el alcance y los objetivos de la Revolución mexicana ni estaban dispuestos a legitimizarla sometiendo a las nuevas disposiciones emanadas de la Constitución de 1917, que les quitaban los derechos especiales adquiridos antes de 1910. Además, los inversionistas extranjeros estaban también plenamente conscientes de la debilidad interna y externa del Estado posrevolucionario y de su continua dependencia económica del exterior. Muchos pensaban probablemente que se trataba de un breve período de bullición nacionalista en México que terminaría relativamente pronto, como solió ocurrir en América Latina periódicamente durante todo el siglo pasado, y que la adopción de una línea dura hacia el nuevo Estado ayudaría a volver a las condiciones de *laissez faire* para los intereses extranjeros, prevalecientes a principios del siglo.

Hubo muy pocas ocasiones en la historia moderna en que el analfabetismo político-social de los grandes intereses económicos de los centros del mundo occidental frente a los cambios radicales de una sociedad subdesarrollada, fue demostrado con tanta claridad como en México en los años veinte y treinta. Los inversionistas extranjeros subestimaron todos los factores que a la larga trabajaron contra ellos: la fuerza del nacionalismo mexicano; la habilidad de las nuevas élites políticas para imitar los conflictos económicos con el exterior a propósitos manejables con el fin de ganar tiempo y mejorar su posición de fuerza relativa; el arte de improvisación de las pequeñas élites técnicas frente a las dificultades económicas de orden externo e interno creadas por el no declarado estado de guerra

existente entre México y los poderosos intereses económicos extranjeros y, finalmente, el continuo pero errático y disperso esfuerzo de la débil sociedad posrevolucionaria para acelerar el proceso de desarrollo económico, que a la postre lograría que prevalecieran los intereses de México sobre los de los enclaves extranjeros.

Durante varias décadas los intereses económicos extranjeros aplicaron toda clase de sanciones contra el Estado y la sociedad mexicana con el fin de cambiar sus políticas hacia los inversionistas privados extranjeros. Empero, por razones que los intereses extranjeros entendían con gran dificultad, esta táctica no funcionaba. Solamente cuando se llegaba a un claro empate entre los intereses de los enclaves y los de la sociedad en que operaban y se acababa el arsenal de sanciones y presiones, los interesados del exterior mostrarían la disposición de negociar en serio una resolución del conflicto. Tal solución buscada con anterioridad quizá hubiera sido más conveniente desde el punto de vista de los enclaves. Pero aun suponiendo que la solución hubiese sido la misma, el abandono más temprano de la táctica de las sanciones hubiese permitido moderar la hostilidad latente de la sociedad hacia la inversión extranjera directa. En breve, la intransigencia de los inversionistas extranjeros y su inhabilidad para comprender las fuerzas del nacionalismo mexicano reforzaba este nacionalismo y hacía más difícil cualquier solución racional de los conflictos inherentes a la operación de los enclaves en una sociedad expuesta a un rápido cambio económico-social.

Al haber comprado el Estado mexicano las compañías eléctricas en 1960 y al haber entrado el capital privado nacional con la fuerte participación estatal en toda la minería —inclusive la de azufre— unos años después, terminó finalmente el largo período de ajuste entre el México moderno y aquel tipo característico de inversión extranjera tradicional de que hablaba Prebisch en su estudio, citado al principio de este trabajo. De hecho, hoy día ya no hay inversión extranjera tradicional en México. Según datos disponibles, mientras que en 1950 este tipo de inversión representaba todavía el 70 por ciento de la inversión extranjera directa (unos Dls. 400 millones del total de aquel entonces de Dls. 570 millones), para mediados de la década actual, disminuyó hacia apenas Dls. 160 millones, equivalente a sólo el 10 por ciento del total de la inversión extranjera en el país en las últimas fechas. Siendo así, podría decirse que desaparecieron las fuentes del conflicto, heredadas del pasado, entre la inversión extranjera de tipo tradicional y los intereses económico-políticos del México moderno. Adoptando una posición simplista, hasta podría sostenerse que de ahora en adelante no habrá fricciones entre las dos partes. ¿Es factible llegar a tal conclusión?

II

A pesar de que las situaciones que han surgido en el pasado al parecer quedaron superadas, difícilmente puede olvidarse que el problema de la nueva inversión extranjera y de su conveniencia o inconveniencia para el desarrollo de México sigue siendo tan discutible y discutido como lo fueron los problemas de la inversión extranjera privada tradicional durante el último medio siglo. El tema sigue siendo debatido continuamente no sólo en el lenguaje de análisis político y económico —muy deficiente por cierto— sino también en términos altamente emocionales. Quizá el problema no pueda ser tratado con mayor racionalidad debido a la escasez extrema de datos fidedignos y estudios objetivos sobre la magnitud total de la inversión extranjera actual en México, su composición por sectores, su rentabilidad, su impacto *real* sobre la balanza de pagos y sobre la

capacidad de importación del país y su aportación al progreso tecnológico de la sociedad mexicana.³

Los pronunciamientos oficiales sobre las políticas del México actual respecto a la inversión extranjera directa presentan solamente los grandes lineamientos de tales políticas que pueden resumirse así:

a) los campos básicos de la economía nacional, tales como la industria petrolera, la industria petroquímica básica, la electricidad, los ferrocarriles y las telecomunicaciones están reservados para el Estado;

b) Solamente los nacionales pueden, por ley, invertir en el sector agrícola y actuar de intermediarios financieros;

c) en los demás sectores (la minería, las industrias de transformación y los servicios no financieros) existen ciertos campos estrechamente vinculados con las actividades básicas, o que se consideran de una importancia singular para el desarrollo futuro del país, donde se aplica el requisito de la participación mayoritaria del capital nacional;

d) en todos los demás campos, el capital privado extranjero tiene libertad de acción siempre y cuando esté dispuesto a sujetarse a los mismos requisitos legales que los inversionistas nacionales y desista de acogerse a los incentivos fiscales u otros previstos por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias; y

e) entre las posibles inversiones extranjeras, las que revisten interés particular para México son las que aportan al país nuevas tecnologías y crean considerables fuentes de empleo de mano de obra e insumos físicos para otras actividades productivas.

Estas directrices generales, elaboradas en los últimos años pero originadas en las experiencias de las décadas anteriores, representan una definición bastante completa de la función que, en opinión del Estado mexicano, corresponde al capital privado extranjero en la etapa actual del desarrollo de la economía nacional. Como resultado del rápido desarrollo industrial del país, la diversificación de la estructura económica lograda durante el último cuarto del siglo, y, finalmente, el nivel más que satisfactorio de las utilidades del sector privado, las políticas actuales parecen funcionar bien. No solamente los inversionistas extranjeros aceptaron sin mayores dificultades las nuevas reglas del juego, sino que el capital extranjero privado sigue entrando al país en cantidades crecientes dirigiéndose hacia el sector manufacturero y el de servicios (distribución comercial y los servicios turísticos). De hecho, no obstante que las medidas adoptadas por México hacia el capital extranjero son más restrictivas que las de cualquier otro país latinoamericano, México fue en los últimos cinco años el más grande receptor neto de la inversión extranjera privada en toda la región.

Según cálculos preliminares, se estima que entre 1960 y 1965 el valor total de las inversiones extranjeras privadas aumentó en el país de Dls. 1 080 millones a 1 600 millones y que tanto la nueva inversión como la reinversión de las utilidades y el producto de las desinversiones en los sectores tradicionales (especialmente la minería), se dirigieron a las industrias de transformación y los servicios no financieros. En lo que va de la presente década, el valor de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero aumentó de Dls. 600 millones a

casi Dls. 1 200 millones, y en el sector de los servicios (excluido por ley el sector de intermediarios financieros) de Dls. 250 millones a Dls. 400 millones.

Empero, cuando se examinan no solamente los acontecimientos de los años recientes sino las tendencias que se registran durante todo el período posbélico, saltan a la vista ciertos fenómenos que no pueden dejar de preocupar a los conocedores de los conflictos pasados entre la inversión extranjera de tipo tradicional y el nacionalismo económico mexicano. En primer lugar, se ve con claridad que la inversión extranjera privada se concentra en dos sectores solamente. En segundo lugar, el promedio de las utilidades netas obtenido por las inversiones extranjeras directas demuestran clara tendencia hacia el aumento en función de la desinversión extranjera en las actividades más sencillas y la inversión en los sectores más dinámicos. En tercer lugar, la proporción de la reinversión de las utilidades en las inversiones extranjeras totales está aumentando. Por último, el servicio de la inversión extranjera directa por concepto de intereses, regalías y asistencia técnica está creciendo mucho más rápidamente que las transferencias al exterior de las utilidades propiamente dichas.

Ninguno de estos nuevos aspectos del comportamiento de la inversión extranjera privada en la economía mexicana y de sus implicaciones a largo plazo para el país ha sido, hasta la fecha, objeto de estudios a fondo, pero la aparición de estos fenómenos sugiere que el problema de la coexistencia pacífica entre las inversiones extranjeras privadas y la sociedad mexicana no está todavía resuelto. Al haber desaparecido las causas de las fricciones relacionadas con el funcionamiento de los enclaves extranjeros de tipo tradicional, surgen las nuevas provocadas por a) la relación desigual de fuerzas entre las grandes corporaciones industriales supranacionales y las clases empresariales mexicanas, b) las limitaciones que sobre la política económica externa impone la concentración de las nuevas inversiones extranjeras en el sector manufacturero y c) la creciente dependencia del país de la tecnología extranjera. Aunque podría defenderse la tesis de que todo esto representa el precio que en nuestros tiempos tiene que pagar un país que está industrializándose con mayor rapidez de la que le permitiría la disponibilidad interna de ahorro y tecnología, tal razonamiento no hace desaparecer los nuevos puntos de fricción entre una sociedad nacionalista y el capital privado extranjero.

En lo tocante al futuro de las relaciones entre México y la inversión extranjera privada, pueden plantearse de manera preliminar varias interrogantes. La primera está relacionada con la naturaleza misma del nacionalismo económico que caracteriza a la sociedad mexicana desde los tiempos de la Independencia y con el lugar que este marco nacionalista ofrece al proceso de industrialización. La estrategia de desarrollo seguida después de la Revolución, contenía, como uno de los elementos principales, la eliminación del predominio extranjero de los sectores de la economía que se consideraban como básicos para la futura industrialización. A su vez, esta última fue concebida como una empresa netamente nacionalista que —se esperaba— cambiaría a la larga las relaciones de fuerza política y económica entre México y el mundo externo. Siguiendo esta estrategia, se eliminaron progresivamente los enclaves extranjeros en la agricultura, la infraestructura (los ferrocarriles), el petróleo, el sector bancario, la energía eléctrica y, finalmente, la minería.

Empero, hubo que pagar un precio por el logro de los objetivos de la mexicanización de los sectores tradicionales y básicos. Este precio consistió en la disminución relativa de l

³ Se entiende que existen en el país algunos estudios reservados sobre la relación entre la inversión extranjera privada, el costo de sus servicios y las exigencias del equilibrio de la balanza de pagos. Por otro lado, abunda la literatura pseudocientífica sobre el llamado fenómeno de la descapitalización del país por las inversiones extranjeras, fenómeno que se trata de demostrar haciendo simples operaciones aritméticas con las distintas partidas de la balanza de pagos. La primera clase de estudios está fuera del alcance de un investigador independiente; la segunda demuestra solamente el subdesarrollo teórico de sus autores y ayuda a la confusión en lugar de aclarar el problema.

disponibilidad del ahorro interno para el fomento de la industrialización misma. Por supuesto, el precio hubiera sido mucho menor si se hubiera conseguido: *a)* aumentar rápidamente la productividad del creciente sector paraestatal que absorbió muchas de las actividades anteriormente dominadas por los capitales privados extranjeros; *b)* incrementar el volumen del ahorro nacional mediante la adecuación del sistema fiscal a las necesidades de la nueva estructura de la economía; *c)* moderizar el sector industrial propiedad nacional mediante la ruptura de las estructuras cuasi monopolísticas, la inyección de las nuevas tecnologías y la introducción de medidas tendientes a la expansión del mercado interno para bienes de consumo final; además, *d)* aumentar la capacidad de absorción de la tecnología ya disponible mediante una nueva estructuración del sistema educativo nacional. Aunque en cada uno de estos campos se lograron en las últimas décadas ciertos progresos, lo que obviamente faltó era la clara visión de la interdependencia entre las distintas políticas económicas y sociales necesarias para conseguir al mismo tiempo dos objetivos político-económicos considerados de primera importancia: la creciente independencia de México respecto del ahorro externo y la industrialización acelerada. Estas observaciones no tienen la intención de criticar la estrategia del desarrollo económico que adoptó México en el último cuarto del siglo. Su único propósito es recordar que el funcionamiento de un modelo mixto de desarrollo dentro del ambiente del nacionalismo económico y frente a las presiones sociales de todo orden es una tarea sumamente complicada que por fuerza exige el establecimiento de una coordinación muy estrecha y eficaz de todas las políticas económicas externas e internas parciales.

El lento progreso de la coordinación de estas políticas, sumado al subdesarrollo relativo de una gran parte del sector agrícola y a los efectos del inusitado crecimiento demográfico, ha dado como resultado el surgimiento de un nuevo tipo de dependencia de México respecto del exterior. Nadie puede negar, y los datos disponibles lo comprueban sin lugar a dudas, que en las condiciones actuales la continuación de la tasa del crecimiento económico socialmente aceptable —entre 6 y 7 por ciento del PNB al año— depende en gran medida de la disponibilidad de recursos externos de origen público y privado y de la transferencia continua de las nuevas tecnologías hacia México. En vista de que existen obvias limitaciones para conseguir recursos externos a través de los canales de la ayuda económica y del endeudamiento directo en los mercados internacionales de capital y de que no existen condiciones propicias para la amplia absorción de la tecnología libremente disponible en el ámbito mundial, la parte sustancial de capital y tecnología tiene que venir en forma de inversión privada extranjera. Por la atracción que la economía mexicana en crecimiento ejerce sobre cualquier inversionista y las restricciones impuestas a la inversión de tipo tradicional, no es sino lógico que esta nueva inversión se dirija a las distintas fases del proceso de industrialización mismo.

Empero, aquí empiezan las complicaciones de orden político-social. Para las amplias capas de la sociedad mexicana el proceso de industrialización representa tanto la esencia del desarrollo económico como el objetivo nacional principal desde hace muchas generaciones. Habida cuenta de este hecho, ¿es factible suponer que la creciente preponderancia del capital privado extranjero en el sector central de la economía —a pesar de las restricciones impuestas a su participación en las actividades industriales, restricciones introducidas progresivamente en los últimos tiempos pero iniciadas ya a mediados de la década de los cuarenta— encuentre a la larga el beneplácito de una sociedad predominantemente nacionalista? El nacionalismo

de sociedades como la francesa o la canadiense es mucho menos intenso que el de la sociedad mexicana. No obstante, como es bien sabido, tanto en Francia como en Canadá han surgido en los últimos tiempos serios conflictos con las grandes corporaciones supranacionales debido especialmente a su concentración en los sectores más dinámicos de esas economías. Estos conflictos tienen un doble aspecto. Primero, surgen entre los gigantes supranacionales y las empresas de propiedad nacional que defienden sus propios intereses económicos. Segundo, asumen la forma de conflictos entre las estrategias globales de las entidades económicas extranjeras y los objetivos de las políticas económicas nacionales.

A este respecto, en el caso de México se plantea otra pregunta directamente ligada con la primera. ¿Acaso el requisito de la participación mayoritaria del capital nacional en “ciertos campos estrechamente vinculados con las actividades básicas o que se consideran de una importancia singular para el desarrollo futuro del país” resuelve el problema del creciente predominio de los intereses extranjeros sobre el sector manufacturero en México? En la época en que la estructura corporativa en los países avanzados está experimentando cambios básicos, el control real sobre las actividades de estas grandes entidades productivas que operan en escala mundial se ejerce no tanto mediante el control de su capital como a través del control de la tecnología de que disponen. Si las grandes empresas supranacionales tratan, dentro de lo posible, de mantener el control de capital de sus filiales en el extranjero, esto no obedece a las sencillas consideraciones de elevar al máximo sus ganancias en cada caso, sino a la finalidad de garantizarse la libertad más completa para el conjunto de sus actividades globales. Empero, es fácil pensar en una situación en que los inversionistas extranjeros estén dispuestos a compartir el control del capital con los grandes grupos financieros nacionales mientras que esté en su poder el control de la tecnología. Mas ¿cómo compaginarían los resultados de arreglos de este tipo con el objetivo de la industrialización nacional que presupone la participación en ella de grupos relativamente amplios de las nuevas clases empresariales nacionales?

Desde el punto de vista de los posibles conflictos entre la estrategia de las grandes corporaciones supranacionales y los objetivos de los Estados nacionales, tales como el fomento de cierto tipo de industrias, el uso preferente de la tecnología basada en el amplio empleo de la mano de obra o la dirección de la producción hacia los mercados externos, la magnitud de los conflictos puede verse disminuida con la participación del capital nacional. Sin embargo, surgen dudas en cuanto a si tal fórmula garantiza por sí misma la “nacionalización” del proceso de industrialización. Para que esto ocurra tienen que satisfacerse muchas otras condiciones, entre otras, la de mejorar la capacidad tecnológica del país receptor de las amplias corrientes del capital extranjero privado.

La interrogante siguiente está relacionada con el fenómeno de la creciente reinversión en México de las utilidades de las empresas extranjeras concentradas en el sector manufacturero y en los servicios no bancarios. El problema del uso de las utilidades provenientes de las inversiones privadas extranjeras plantea una seria disyuntiva tanto para su propietario como para el país receptor. Si como ocurría en el pasado, en el caso de la mayoría de las empresas controladas por el capital extranjero y dedicadas a las actividades tradicionales —especialmente las industrias extractivas— en los países en desarrollo, esas empresas optaban por la repatriación rápida del grueso de sus utilidades, surgían los conflictos respecto a la descapitalización de la economía del país huésped. Si por otro lado, como ocurre en la actualidad en México, las empresas extranjeras deciden

reinvertir una parte creciente de sus utilidades, surge la pregunta de si a la postre estas prácticas no den por resultado un control creciente de la economía por los intereses extranjeros y un peligro potencial a largo plazo para la balanza de pagos del mismo país.

La relación entre la reinversión acumulada de las utilidades sobre la propiedad extranjera y el grado del control de una economía es tan obvia que no vale la pena discutirla. A su vez, el efecto desequilibrador de una política de reinversión de las utilidades por el sector controlado desde el exterior sobre la balanza de pagos del país huésped, puede provocarse a la larga de la siguiente manera: al seguir reinvirtiéndose las utilidades durante un período caracterizado al mismo tiempo por el crecimiento continuo de la nueva inversión extranjera, no debería excluirse la posibilidad de que llegue el momento en que para asegurar la rápida expansión de las empresas extranjeras bastará la sola reinversión de sus utilidades. Al alcanzarse esta nueva fase puede fácilmente presentarse una situación —en función de alguna crisis imprevista de origen interno o externo— en que el proceso se invierta por completo, iniciándose la repatriación rápida de las utilidades sobre el valor acumulado de la inversión exterior total sin las entradas del nuevo capital. En tal circunstancia la libertad de acción de la política económica del país receptor de la inversión extranjera se verá seriamente coartada, convirtiéndose el problema del servicio de las obligaciones con el exterior en un factor más importante que los objetivos económicos internos. Es este aspecto de la inversión extranjera privada, y no solamente las repercusiones políticas internas del creciente control de la economía desde el exterior, el que parece preocupar tanto a los economistas y dirigentes nacionales de la política económica de países como el Canadá o Australia.

Debido a consideraciones a corto plazo de balanza de pagos, parece ser que la política oficial de México en estos momentos se inclina por el fomento de la reinversión de las utilidades de las empresas extranjeras. Suponiendo el crecimiento paralelo del ahorro nacional privado, la exigencia de la participación mayoritaria nacional en algunas ramas del sector manufacturero aliviará de cierta manera la magnitud del problema aquí mencionado. Empero, vistas las magnitudes de los cambios anuales en el valor de la inversión extranjera directa en México, no desaparece el elemento potencial de la inestabilidad de la balanza de pagos en caso de una suspensión de las entradas de la nueva inversión extranjera al país, seguida por la repatriación masiva de las utilidades acumuladas.

IV

La tercera interrogante está relacionada con la aportación tecnológica de la inversión extranjera al desarrollo industrial del México presente. Obviamente nadie sabe cuál fue esta aportación, cuantitativa y cualitativamente, en las dos últimas décadas. Por otro lado, sabemos que, primero, el costo de la tecnología está creciendo en todo el mundo y el gasto por concepto de su transferencia hacia la economía mexicana por empresas extranjeras privadas está aumentando. Según los datos disponibles, los pagos hechos al exterior por las empresas extranjeras en México por concepto de regalías y asistencia técnica aumentaron de Dls. 12 millones en 1955 a Dls. 40 millones en 1960, y a alrededor de Dls. 60 millones en 1965⁴. Suponiendo

que de hecho se trata de gasto en tecnología, y no de una salida de las utilidades disfrazadas bajo este concepto, podría deducirse, de estas cifras, que la aportación tecnológica de la inversión extranjera a la industrialización de México es considerable. No obstante, se plantean preguntas tan pertinentes como éstas: ¿consiguió el país por este precio una tecnología realmente necesaria para el desarrollo industrial? ¿Acaso se trata de la compra de una tecnología superflua o marginal, relacionada tanto con los patrones de consumo de los grupos de ingreso relativamente altos, como con los cambios superficiales de estos patrones resultantes del efecto demostración ejercido por la sociedad vecinas como la norteamericana? ¿O se trata en parte de la compra de tecnología, en principio libremente disponible en muchos países avanzados, que México tiene que comprar siendo un país todavía relativamente subdesarrollado y desprovisto de información adecuada sobre las fuentes de la tecnología desligada de las inversiones extranjeras directas? No puede darse una respuesta cabal a estas preguntas porque apenas nos estamos dando cuenta de la naturaleza de la revolución tecnológica en los centros industriales del mundo, de la creciente brecha tecnológica entre ellos y los países en desarrollo y de las repercusiones de estos dos fenómenos en países como México.⁵

Dejando a un lado como insostenibles los argumentos extremos y pueriles que se hacen oír de vez en cuando en el sentido de que México debería proceder a la elaboración de su propia tecnología (siguiendo el mismo razonamiento podría abogarse también por la elaboración de las matemáticas o la física nuclear también netamente mexicanas), las inquietudes que emanan de las pequeñas élites intelectuales respecto a la creciente dependencia tecnológica de México del exterior se traducen en las siguientes proposiciones:

a) por consideraciones económicas a largo plazo, México no puede darse el lujo de abandonar el objetivo de una rápida absorción de nueva tecnología y quedarse satisfecho con la tecnología de segunda mano, la que probablemente recibe en la actualidad a precios exagerados;

b) por razones políticas México no puede permitirse tampoco la dominación tecnológica externa, mediante acuerdos que ligan la nueva tecnología a la inversión extranjera privada;

c) tanto por consideraciones de orden político como económico, el capital extranjero privado debería retirarse gradualmente —de común acuerdo con el Estado y el sector privado mexicano— de las actividades en las que el progreso tecnológico es relativamente lento o existe un acervo de la tecnología libremente accesible que es factible conseguir a través de los canales internacionales de asistencia técnica sin la intermediación del capital privado extranjero;

d) por las mismas razones, el capital privado extranjero debería contribuir a la investigación aplicada nacional en las áreas de la tecnología dinámica, y, finalmente,

e) el costo de la tecnología extranjera para países como México debería ser abatido mediante la ayuda financiera externa y la liberalización general de las condiciones en que tiene lugar la transferencia de tecnología desde sus dueños extranjeros a las empresas públicas y privadas mexicanas.

⁴ Según parece, estas cifras no incluyen los gastos por concepto de la compra de tecnología en el exterior por el sector paraestatal y las empresas propiedad de los nacionales.

⁵ Fuera de unos pocos artículos sobre el tema aparecidos en revistas de economía y sociología nacionales a últimas fechas, existe solamente un estudio sobre la relación entre el progreso tecnológico y el desarrollo económico de México: Víctor L. Urquidí y Adrián Lajous Vargas, *La educación superior, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico de México* (Un estudio preliminar). El Colegio de México, 1967 (mimeo).

Estos planteamientos reflejan preocupaciones muy legítimas de una sociedad que, al haber entrado en un proceso de rápida industrialización, enfrenta a su vez el grande y creciente poderío tecnológico de los países avanzados que trae consigo la dependencia de México respecto de la tecnología extranjera. Sin embargo, parece que al pedirse que los países avanzados proporcionen a los que se encuentran en desarrollo la tecnología moderna en condiciones más liberales que las ofrecidas hasta ahora, no se han profundizado todos los problemas inherentes a la transferencia de la tecnología en un mundo en que el control de la tecnología más moderna y más dinámica está en manos de las grandes corporaciones supranacionales. Esto no quiere decir que no exista un acervo impresionante y siempre reciente de las tecnologías de libre disponibilidad que podrían ser absorbidas por la economía mexicana y adaptadas a sus necesidades particulares. De hecho, la llamada tecnología libre ya está incorporando continuamente a la estructura productiva del país, entre otros caminos, mediante las importaciones de bienes de capital. El impacto de la tecnología libremente disponible se hace notar también en la agricultura comercial y en las actividades relacionadas con la expansión de la infraestructura.

La situación es bastante distinta cuando se trata del sector industrial, donde no solamente existe un grado considerable de concentración de las nuevas tecnologías en manos de las grandes empresas supranacionales sino donde se observa una clara referencia de parte del productor industrial, tanto nacional como extranjero, por la tecnología exclusiva, es decir, la que o es libremente disponible o fácilmente accesible. El acceso a tal tecnología exclusiva da a su propietario o usuario obvias ventajas frente a sus competidores potenciales y en vista de estas ventajas el costo de la tecnología adquirida se vuelve secundario, sobre todo en las condiciones cuasi monopolísticas que caracterizan la mayoría de las ramas industriales en México. En estas circunstancias —por lo menos en lo que se refiere a la tecnología industrial— es un tanto ingenuo pedir la liberalización de las condiciones de la transferencia de la nueva tecnología y su divorcio de la inversión de capital, aunque tal liberalización puede ser imperativa desde el punto de vista de la sociedad considerada en su conjunto.⁶ Como ya se ha dicho, el funcionamiento y el éxito de las grandes corporaciones supranacionales dependen en gran medida de su acceso exclusivo a ciertos tipos de tecnología. Por consiguiente, es difícil considerar una situación en que estarían dispuestas a prescindir de esta ventaja, es decir, vender la tecnología en condiciones concesionales en vez de tratar de controlar las empresas interesadas en el uso de las tecnologías exclusivas y conseguir tanto las utilidades adicionales como la libertad de acción global. En vista de que el receptor de la tecnología —aun tratándose de una empresa netamente nacional— tiene sus propias razones para garantizarse la exclusividad de los procesos de producción, se establece un fuerte interés común entre el propietario de la tecnología industrial y su usuario. Esta vinculación tiende que fortalecer a la larga la dependencia tecnológica del exterior, en particular en un medio empresarial —como el mexicano— que asigna muy baja prioridad a la necesidad de las investigaciones tecnológicas dentro de su propia empresa o en

el ámbito nacional.⁷ Las deficiencias del sistema educativo nacional proyectado hace varias décadas en circunstancias completamente distintas a las actuales crean dificultades adicionales. El país obviamente carece del material humano que estaría en condiciones de decidir sobre los tipos de la tecnología que necesita el país, adaptarlos a las condiciones prevalecientes y, finalmente, difundirla en distintos sectores de la economía y la sociedad.⁸ Al no satisfacerse estas condiciones, la creciente dependencia de la tecnología extranjera parece ser la única alternativa al fenómeno todavía más grave de la deficiencia de los insumos originados en el continuo progreso tecnológico en una economía que quiere industrializarse rápidamente.

V

Todas estas consideraciones parecen comprobar la hipótesis presentada en la parte central de este trabajo, en el sentido de que el problema de la coexistencia pacífica entre las inversiones extranjeras directas y la sociedad mexicana queda todavía por resolverse no obstante la desaparición del capital extranjero privado de las actividades tradicionales. Ninguna de las dos actitudes que prevalecen en el país respecto a este tema —la primera que sostiene que el problema es demasiado sensible políticamente para ser estudiado abiertamente y a fondo y la segunda que lo afronta con lamentos ideológicos— ofrece solución.

El propósito indirecto de esta investigación es estimular a la nueva generación de intelectuales mexicanos para que, aplicando mayor rigor científico, estudien todas las facetas de las nuevas relaciones entre la inversión privada exterior y el México de hoy. Probablemente, lo más fructífero sería iniciar las investigaciones de los distintos casos concretos, vinculando la problemática estrictamente económica a las repercusiones políticas y sociales del comportamiento de las distintas empresas controladas desde el exterior sobre el medio en que operan, es decir, sobre la sociedad mexicana. Solamente terminada esta etapa de investigaciones podría proponerse una política coherente hacia el capital extranjero, ya que, a menos que México opte por la solución cubana —lo que a la luz de todos los parámetros políticos internos y externos parece poco probable—, la inversión extranjera directa estará con nosotros durante bastante tiempo. Partiendo de tal supuesto valdría la pena saber más acerca de su probable influencia —en cualquier sentido— sobre el futuro desarrollo del país.

⁷ No es ningún secreto que mientras la aportación del Estado a la investigación tecnológica en México es en extremo insuficiente, la aportación del sector industrial nacional es casi nula. El estudio de Urquidí y Lajous, antes citado, hace notar que "no cabe duda de que los presupuestos de la mayor parte de las instituciones [de investigación científica y tecnológica] son insuficientes y que representa una limitación grave el que tenga que depender casi exclusivamente del Gobierno federal... [por otro lado] casi no se dedican fondos privados a la investigación científica" (p. 110). Según el mismo estudio no existe todavía en México una política de ciencia y tecnología.

⁸ Siendo el Japón el único país que supo cómo absorber satisfactoriamente las nuevas tecnologías sin convertirse en importador de capital extranjero privado, cabe resumir los resultados de un reciente estudio basado en las experiencias japonesas sobre las condiciones necesarias para la absorción de la tecnología por una economía en desarrollo. La capacidad de absorción parece estar definida por: a) el nivel educacional y tecnológico previo; b) el esfuerzo planificado de la sociedad para aumentarlo; c) la coordinación de las políticas oficiales respecto a la elección de los tipos más productivos de la tecnología, y d) la disponibilidad de los canales para la absorción de la información sobre la tecnología extranjera y los mercados externos para los nuevos productos. Véase D. L. Spencer y A. Woroniak, "The Feasibility of Developing Transfer of Technology Functions", *Kyklos* (Basilea), vol. 20, núm. 2, 1967.

⁶ Un reciente estudio sobre la transferencia de la tecnología desde Gran Bretaña al sector industrial de Australia demuestra que existe una relación directa entre la magnitud y la calidad de estas transferencias y el grado de control de las empresas australianas por el capital británico. Véase W. P. Hogan, "British Investment in Australian Manufacturing: The Technical Connection", *Manchester School Economic and Sociol Studies*, vol. 35, núm. 2, mayo de 1967.