

La política y la reglamentación de las empresas transnacionales en México

VAN R. WHITING JR.

Las empresas transnacionales, esas grandes compañías que operan instalaciones manufactureras por todo el mundo, rara vez son vistas con imparcialidad; o son la esencia del demonio personificado, matan niños y compran igualmente congresistas y dictadores, o son los acosados y callados héroes de los tiempos modernos que dan eficiencia y avances tecnológicos a un mundo ingrato.

Los gobiernos, en particular los del Tercer Mundo, a menudo son vistos del mismo modo o como paladines del pobre contra la rapacidad del extranjero, o como insensatos o maliciosos burócratas deseosos de expropiar o alentar cualquier reglamento para complicar la vida de los honestos empresarios.

En México no faltan quienes participan de estos puntos de vista. No desconocen las expropiaciones y la reglamentación de la inversión extranjera se toma en serio. Sin embargo, a pesar de ello, las empresas extranjeras proliferan en México y tienen una relación pragmática con el gobierno. Este estudio se refiere a las reglamentaciones mexicanas sobre la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y sobre patentes y marcas, para comprender mejor las interacciones entre las empresas transnacionales, las empresas nacionales y los reglamentos respectivos del Estado.¹ La argumentación es que, a pesar de que la reglamentación de las empresas extranjeras ha sido adoptada formalmente y es una tradición en la actividad del Estado mexicano, éste no está administrativamente

¹ Este documento se concentra en las interacciones domésticas. La influencia de los factores internacionales, en particular el de las organizaciones internacionales gubernamentales, lo trato con mayor detalle en mi trabajo "International Aspects of National Regulation: Transnationals and the State in Mexico, 1970-1978", que presenté en la XX Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, en Toronto, el 23 de marzo de 1979.

preparado, se encuentra políticamente mal dispuesto y es en el aspecto económico incapaz de reglamentar de manera efectiva a las empresas transnacionales.

I. ¿POR QUÉ LA REGLAMENTACIÓN?

La reglamentación no es un tema muy atractivo, más bien es árido y tedioso como un código. Desde luego en la bibliografía respectiva se le ha prestado poca atención. La mayoría de las obras norteamericanas sobre las empresas transnacionales se refiere a las estrategias de las empresas y al patrón de sus inversiones.² Otro tipo de literatura, derivada de la perspectiva latinoamericana de la dependencia, se ha centrado sobre el impacto de las empresas transnacionales en el desarrollo de los países del Tercer Mundo.³ La atención que se le ha prestado a las reacciones nacionalistas de los Estados se ha dirigido fundamentalmente a los casos más impresionantes de expropiación, en particular de las industrias extractivas. Sin embargo, la reglamentación es la respuesta más común del Estado ante los efectos negativos que percibe en las actividades de las empresas transnacionales; así, la reglamentación es el aspecto del poder estatal que afecta a la gran mayoría de las empresas transnacionales. Aproximadamente el 10% de las empresas extranjeras en Latinoamérica fue afectado

² Debe tomarse en consideración que el término "corporación transnacional" como es usado en este documento, tiene el mismo referente que "corporación multinacional" o "empresa multinacional" empleados por otros. Sigo en ello la práctica de las Naciones Unidas. Para la estrategia de las compañías, véanse varios trabajos del Proyecto de Empresas Multinacionales de Harvard, particularmente Raymond Vernon, *Storm over the Multinationals: The Real Issues*, Cambridge, Harvard University Press, 1977. La investigación prevaeciente de Vernon y otros en Harvard, está dirigida a la consideración de la importante área de las empresas propiedad del Estado. El área de la reglamentación estatal aún debe ser estudiada detenidamente.

³ Para una indagación de la obra principal de las escuelas "liberal" y dependencista, véase entre otros, Thomas Biersteker, *Distortion or Development? Contending Perspectives on the Multinational Corporation*, Cambridge, The MIT Press, 1978, capítulos 1-3. Para una referencia a algunos de los pequeños grupos de escritos sobre la reacción del Estado, véase Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978, pp. 233-237. En mi tesis doctoral (Departamento de Gobierno, Universidad de Harvard), de la que este documento es un extracto, se analizan algunas informaciones bibliográficas relacionadas con la reglamentación en México.

⁴ Sobre la expropiación en Latinoamérica, véase David A. Jodice, "The Politics of Expropriation", presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Toronto, 23 de marzo de 1979, con referencias a la literatura sobre expropiación y "riesgo político" en Latinoamérica.

por expropiaciones de 1967 a 1976; el restante 90% fue afectado en un grado mayor o menor por la política de reglamentación del Estado.

Por lo tanto trataremos del poder y sus limitaciones: el poder político del Estado para reglamentar las empresas extranjeras, el poder de las empresas extranjeras y nacionales para restringir el contenido y la aplicación de tales reglamentos.

El ideal del mercado libre en el siglo XIX partía del supuesto de que la actividad económica debía darse en un mercado autorregulado; de que las transacciones entre empresas debían ser libres. El aspecto de la asistencia pública se dejaba a la "mano invisible"; cada individuo o empresa, actuando por su propio interés, tenía que producir el mayor bienestar para todos. En el siglo XX esta ficción ha sido abandonada aun en el Estado más capitalista, y no sin protestas.

La cuestión de si la intervención del Estado en la economía se realiza de manera correcta o incorrecta, si de hecho logra sus objetivos, no debe confundirse con el papel fundamental que juega la reglamentación para cohesionar al Estado, la sociedad y la economía. La reglamentación es el principal medio a través del cual el Estado trata de introducir la consideración del "beneficio social" en el proceso productivo de los países capitalistas en desarrollo, con economías llamadas "mixtas".

En muchos países las empresas estatales son cada vez más importantes, en particular en las industrias relacionadas con recursos naturales y en las actividades económicas de infraestructura que tienden a ser monopolios naturales; sin embargo la reglamentación sigue siendo la principal herramienta de la política económica.

El estudio de la reglamentación permite una mejor comprensión de la naturaleza y del papel del Estado. En una economía reglamentada, los actores económicos —empresas o individuos— no son del todo libres para relacionarse entre sí; en parte deben relacionarse a través de la mediación del Estado. Así, el ideal del mercado libre del siglo XIX ha sido reemplazado en forma creciente en la práctica por la economía reglamentada.⁵ Esto es particularmente cierto en el comercio e inversión internacionales, donde el libre flujo de los factores de producción nunca ha sido una idea aceptada plenamente por los países siempre deseosos de proteger a sus productores.

Los principales actores que deben considerarse para el estudio de la reglamentación de la inversión extranjera en un país en desarrollo, son: las empresas transnacionales; otros Estados que actúan bilateralmente mediante organizaciones internacionales (en particular las Naciones Unidas); las empresas nacionales y los reguladores estatales. Estos actores pueden ser sim-

⁵ Para un argumento similar relativo a la reglamentación y sus implicaciones filosóficas, véase Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1944, especialmente el capítulo 21, "Freedom in Complex Society".

plemente considerados como la intersección de las dimensiones económica y política, nacional e internacional.

CUADRO 1
ACTORES EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REGLAMENTACIÓN

	<i>Económicos</i>	<i>Políticos</i>
Internacional	Empresas transnacionales	Estados extranjeros Organizaciones internacionales
Nacional	Empresas nacionales	Reguladores estatales

Los gobiernos de otros Estados pueden representar los intereses de las empresas transnacionales, pueden legislar su propia reglamentación, sirviendo como ejemplo y como competidor, y pueden participar en las organizaciones internacionales.

Las organizaciones internacionales así como los Estados muestran una tendencia creciente a actuar en el problema de la inversión extranjera. Estas organizaciones son menos importantes por las políticas que adoptan para sí mismas que por el apoyo que dan a las políticas reglamentarias nacionales y por el alcance que tienen para coordinar y alentar el establecimiento de normas internacionales. Mi argumentación trata del papel de las organizaciones internacionales en general.⁶ Resumiendo, las organizaciones internacionales desempeñan las funciones de proveer información, facilitar el aprendizaje entre naciones y establecer la legitimización internacional de las políticas nacionales respecto a las empresas transnacionales.

El resto del ensayo está dedicado a un análisis de la interacción de las empresas transnacionales, las empresas nacionales y el Estado en México, dejando de lado por el momento las organizaciones internacionales. Como no es posible considerar todas las reglamentaciones ni todas las épocas me refiero únicamente a las establecidas para empresas extranjeras durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

⁶ Véase mi tesis doctoral y el documento citado en la nota 1.

II. LA REGLAMENTACIÓN EN MÉXICO

La reglamentación de la inversión extranjera en México no es nueva ni reciente; sus orígenes se remontan a la Revolución mexicana (1910-1917), una de las principales de este siglo, menos comprendidas en el mundo, y que constituye el fenómeno político fundamental en la historia de este país. Antes de la revolución, el capital extranjero dominaba la industria y la agricultura; después, y hasta la fecha, la empresa extranjera sigue jugando un papel, pero se enfrenta a fuertes actitudes nacionalistas,⁷ y a veces, a políticas nacionalistas.

Fundamentalmente la tradición reglamentaria de México es la característica concepción anti-angloamericana de la función social de la propiedad privada asentada en la Constitución Mexicana:

Art. 27.—La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada... La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular el aprovechamiento...⁸

El mismo artículo de la Constitución especifica los derechos de propiedad que han servido como base a la amplia reforma agraria de México, y que otorgan también al Estado el dominio del subsuelo y de los recursos minerales.

La tierra y los recursos naturales no son las únicas áreas en las cuales el Estado mexicano siempre ha diferido de los principios del mercado libre. En las relaciones obrero-patronales también el Estado es el mediador, una posición a menudo reiterada por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940):

De acuerdo a los principios que gobiernan nuestro derecho, el poder público es el mediador en los conflictos que surgen todos los días en las relaciones obrero-patronales.⁹

En consecuencia, es una función adecuada del Estado actuar como mediador e intervenir en favor de la facción más débil (trabajo) en los conflictos obreros-patronales. Esta actitud de proteger a la facción más

⁷ Sobre recientes actitudes hacia la inversión extranjera en México y en otros países de Latinoamérica, véase Jorge I. Domínguez, "Is there a National Bourgeoisie?: Elite and Mass Opinion toward Private Direct Foreign Investment in Latin America", manuscrito, agosto de 1978, 89 pp.

⁸ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 27 [versión original].

⁹ Lázaro Cárdenas, *Ideario Político*, México, Ediciones Era, 1972, p. 188.

débil en las empresas económicas se retomó en un nuevo contexto en los años setenta.

Del mismo modo en que el Estado es mediador para garantizar la función social de la tenencia de la tierra y el carácter social del trabajo (en oposición al estrictamente económico), también interviene en la relación entre el capital extranjero y el nacional para garantizar el acatamiento del capital extranjero a ciertos intereses nacionales y proteger al capital nacional.¹⁰ Mientras en México estaba aún en estudio la legislación sobre inversiones extranjeras, el entonces subsecretario de Industria y Comercio, licenciado José Campillo Sáinz dijo al Comité Bilateral México Norteamericano de Empresarios en Acapulco:

No sólo en México sino en todo el mundo se deben cuestionar las inversiones extranjeras, preguntándonos si éstas deben determinarse exclusivamente en función de las ganancias que el inversionista espera obtener o si también deban considerarse en lo fundamental como un instrumento que ayude al desarrollo de los países receptores.

Y agregó:

Ya nadie duda de la legitimidad de los principios que consagran un salario mínimo, la máxima jornada de trabajo, y un sistema de seguridad social. Esto es porque reconocemos la necesidad de reglamentar las relaciones entre el fuerte y el débil, a fin de que sea la ley la que establezca la igualdad y la justicia entre ellos. Y este principio de justicia social indisputable, aplicable en la política interna de cada país, en el suyo y en el nuestro, también debe aplicarse en las relaciones internacionales.¹¹

El Estado mexicano reglamenta y limita la economía privada en la tierra, trabajo y capital. De esta manera México es un ejemplo de una economía reglamentada del siglo xx. La experiencia de México nos recuerda las palabras de Karl Polanyi:

El sistema de mercado ya no estará autorregulado, aun en principio, puesto que no abarcará trabajo, tierra y dinero.¹²

Luis Echeverría Álvarez fue un presidente nacionalista como muchos otros presidentes mexicanos, aunque para algunos LEA (así lo llamaba la prensa mexicana) era un nacionalista radical. En realidad su retórica

¹⁰ Esto no es necesariamente lo mismo desde que las compañías nacionales pueden elegir asociarse con las compañías extranjeras en términos de cederles una ganancia, pero que el Estado encuentra inconsistente con otras metas de desarrollo.

¹¹ "Las reglas' del Subsecretario de Industria", en ANADE, A.C. (ed.), *Inversión extranjera y transferencia de tecnología*, México, Editorial Tecnos, 1973, pp. 66 y 77. Esta actitud nacional en México fue llevada al campo internacional por el presidente Echeverría en su Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (véase nota 13).

¹² Karl Polanyi, *The Great Transformation*, op. cit., p. 251.

era más fogosa que sus políticas, que fueron flexibles y pragmáticas dentro de la tradición mexicana.

Echeverría mostró gran interés en las empresas transnacionales, así como en la liga entre las políticas internacional y nacional. Tal interés lo llevó a proponer "La carta de los deberes y derechos de los Estados" en la reunión de la UNCTAD III¹³ en Santiago de Chile en abril de 1972, que dio como resultado la proposición al congreso mexicano (el 26 de diciembre de ese mismo año) de la "Ley para promover la inversión mexicana y para reglamentar la inversión extranjera". El título de la ley se eligió cuidadosamente y refleja las intenciones detrás de ella.

Apenas un mes después, el 3 de noviembre de 1972, el presidente demostró su interés en otro aspecto de la inversión extranjera sometiendo a la Cámara de Diputados la "Ley para el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas". Estas leyes fueron la piedra angular de la política mexicana para los inversionistas extranjeros, hasta que fueron complementadas por la "Ley para invenciones y marcas", aprobada por el congreso el 30 de diciembre de 1975.¹⁴

Estas leyes no eran instancias aisladas de políticas diferentes y desarticuladas; más bien eran parte de un plan para la inversión extranjera. El plan de ningún modo fue diseñado para desalentar la inversión extranjera sino que más bien se basó en dos principios: la introducción del criterio de desarrollo nacionalista, según la definición del Estado, en las transacciones con empresas extranjeras; y la protección y asistencia a las empresas mexicanas en tales transacciones. En ambos casos el Estado estableció normas en lo que antes habían sido estrictamente transacciones de empresa a empresa.¹⁵

¹³ Para discusiones detalladas de todos los aspectos de la Carta, y particularmente de la participación mexicana en ella, véase Jorge Castañeda *et al.*, *Derecho Económico Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976. Véase también Robert Meagher, *An International Distribution of Wealth and Power: a Study of the Charter of Economic Rights and Duties of States*, Nueva York, Pergamon Press, 1979.

¹⁴ La Ley de Registro de Transferencia de Tecnología fue aprobada por el Congreso el 23 de diciembre de 1972; publicada en el *Diario Oficial* el 30 de diciembre de 1972 y puesta en vigor el 29 de enero de 1973. La Ley de Inversión Extranjera fue aprobada el 16 de febrero de 1973; publicada en el *Diario Oficial* el 9 de marzo de 1973 y puesta en vigor el 9 de mayo de 1973. La Ley de Patentes y Marcas fue promulgada por el Congreso el 30 de diciembre de 1975; publicada en el *Diario Oficial* el 10 de febrero de 1976 y vigente el 11 de febrero de 1976.

¹⁵ Es importante tomar en cuenta que no todas las iniciativas relacionadas con la inversión extranjera y el desarrollo se presentaron después de que Echeverría asumió el cargo; muchas ya habían sido planeadas por la administración anterior. La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que pondría los cimientos para una estrategia de desarrollo independiente, fue presentada al Congreso el 8 de diciembre de 1970, sólo siete días después de que Echeverría asumiera el cargo. Otros aspectos de la continuidad a través de las diferentes administraciones serán considerados más adelante.

Antes de tratar la política para la inversión extranjera con más detalle, es necesario considerar el poder del presidente de México.

El gobierno de México es un sistema presidencial. A pesar de todo el aparato del Congreso y Legislativo, no se pretende que esos sectores equilibren el poder del ejecutivo y de su jefe: el presidente.¹⁶

Según la fuente que se consulte, el presidente tiene el poder por su posición de jefe del partido dominante, el PRI; o por encabezar a la "Familia revolucionaria" o la "Coalición revolucionaria". Pero todos coinciden en que el presidente tiene un amplio poder discrecional y que la mayoría de los funcionarios está con él. Cuando un proyecto de ley se somete al congreso, ya está decidida su aprobación y se han hecho las consultas, si se requiere, con las partes que van a ser afectadas. La discusión en el Congreso es para la información pública y debate, pero las modificaciones en el texto propuesto por el presidente son insignificantes.

El poder del Partido oficial en las decisiones políticas se ha tratado con amplitud, pero en una obra reciente se concluye:

El PRI se puede conceptualizar mejor como un aparato mediante el cual la coalición revolucionaria controla la política mexicana como un mecanismo para representar y establecer e implantar las demandas de los intereses de los grupos que lo componen.¹⁷

Para la política económica, esta evaluación del Partido es bien precisa, pero, ¿hasta dónde queremos llegar? El presidente tiene el poder por encabezar la coalición revolucionaria; la coalición se define como aquella que influye en la toma de decisiones (o que espera tener influencia; con esto último hay que incluir a toda la población ilustrada de México). Aunque la coalición se defina como la élite que alguna vez participó en cierta decisión, no es suficiente para explicar cómo se hace en realidad la política económica en México. Más adelante volveremos sobre esto.

III. ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

Para comprender el contexto de la reglamentación de la inversión extranjera en México hay que tener en cuenta los principales lineamientos

¹⁶ Sobre el poder del presidente, véase Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1971, pp. 102-116, donde revisa literatura adicional sobre el presidente y el partido nacional más importante, el PRI. Véase también L. Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin Company, 2a. ed. 1976, cap. 6, para una descripción formal de la presidencia; y Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, para los aspectos legales de la presidencia de México.

¹⁷ Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, p. 107.

del desarrollo económico mexicano. El desarrollo mexicano se ha basado en una serie de estrategias sobre la sustitución de importaciones. Las etapas de la industrialización de México han sido analizadas recientemente por René Villarreal,¹⁸ y las de México y Brasil por Peter Evans y Gary Gereffi.¹⁹

La primera etapa del desarrollo fue la economía de exportación de materias primas, minerales y productos agrícolas en bruto. Iniciándose en el siglo XIX y alcanzando pleno auge con Porfirio Díaz antes de la revolución, la economía se dirigía hacia los mercados mundiales; y la industrialización consistía en bienes elementales de consumo o como apoyo al sector de exportación.

Durante este período la organización del sistema económico se caracterizó por un modelo de crecimiento externo en el que el Estado era pasivo y la economía funcionaba por la libre interacción de las fuerzas del mercado, ligadas directamente al mercado internacional.²⁰

Villarreal describe el desempeño del capital extranjero en esta economía de enclave:

Para 1911 las principales actividades económicas estaban controladas por extranjeros. La participación del capital extranjero en la minería era del 97.7%, en petróleo del 100%, en electricidad del 87.2%, en ferrocarriles del 61.8%, en bancos 76.7%, y en industria 85.0%.²¹

No fue sino hasta los años treinta cuando la economía de exportación extranjera se deshizo efectivamente por la política nacionalista de Lázaro Cárdenas. La segunda etapa, que Gereffi y Evans denominan sustitución de importaciones "horizontal" consiste en la erección de una industria local manufacturera para bienes de consumo ligeros. La política del gobierno excluía la expansión de la exportación de mercancías, en particular por la reforma agraria y la expropiación de la industria petrolera mexicana en 1938, aunadas a la depresión y a la segunda guerra mundial que mantuvieron al capital extranjero interesado en otros lugares. Así, el capital local tuvo un vigoroso despegue desde los años treinta hasta los cincuenta.

A mediados de los años cincuenta, después de una recesión y una devaluación, México pasó a la sustitución de importaciones "vertical", de

¹⁸ René Villarreal, "The Policy of Import-Substituting Industrialization, 1929-1975", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, ISHI, 1977, pp. 67-108.

¹⁹ Peter Evans y Gary Gereffi, "Foreign Investment and Dependent Development: Comparing Brazil and Mexico", manuscrito, 62 pp. y apéndices (publicado en este mismo volumen).

²⁰ René Villarreal, "Import-Substituting Industrialization", p. 68.

²¹ *Ibid.*

bienes de consumo durables, en particular automóviles. Se mantuvieron las barreras a la importación de bienes mientras se subsidió la importación de bienes necesarios intermedios y de capitales.

En este ambiente de protección, el capital extranjero vino a México a lo grande influyendo principalmente en la industria manufacturera. Estos incentivos para las empresas manufactureras, nacionales y extranjeras, fueron complementados con políticas destinadas a terminar la nacionalización de los recursos minerales y sus instalaciones; las instalaciones mineras y de electricidad fueron nacionalizadas casi del todo a principios de los años setenta.²² El cuadro 2 muestra este giro de la inversión extranjera de la minería a la manufactura desde 1940. Para 1960 el 49% de toda la inversión estadounidense estaba directamente en la manufactura y para 1972 ya era el 69%.

En la etapa actual de desarrollo, el paso que recomienda Villarreal, la sustitución de exportaciones, según el análisis de Evans y Gereffi se encuentra ya en marcha. La promoción de exportaciones de bienes manufacturados en sustitución o al menos como complemento de la exportación de mercancías ayudará a la balanza de pagos, creará algunos empleos y alentará una mayor eficiencia en la producción industrial. La industrialización para sustituir la importación de bienes intermedios y de capital se mantendrá, pero ya no como fundamento principal del crecimiento, evadiendo así las limitaciones de las industrias de elevada tecnología con un mercado nacional restringido.²³ Según Evans y Gereffi, tal política también tiene como consecuencia atar la economía nacional con más firmeza a los mercados internacionales y a la división internacional del trabajo, con la planeación del papel de México en la producción mundial determinada actualmente por las grandes empresas transnacionales tanto o más que por el Estado.

La política reglamentaria del gobierno de Echeverría puede ser considerada como parte de la transición de la tercera etapa de la industrialización para sustitución de importaciones a la etapa actual de promoción de exportación. Esta política comenzó a principios de los años setenta en base a la exportación de petróleo y bienes manufacturados. El asunto del petróleo en México no corresponde a este trabajo.

²² Sobre nacionalizaciones, véase Douglas Bennett, Morris J. Blachman y Kenneth Sharpe, "Mexico and Multinational Corporations: an Explanation for State Action", en Joseph Grunwald (ed.) *Latin America and World Economy: a changing international order*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978, pp. 257-284.

²³ René Villarreal, "Import Substituting Industrialization", pp. 102-104.

IV. LA POLÍTICA DE REGLAMENTACIÓN

Las leyes que son objeto de nuestra atención: la reglamentación de la inversión extranjera, de la transferencia de tecnología y de patentes y marcas, tenían como principal objetivo el fortalecimiento del sector privado nacional de comercio y de la economía nacional. En particular los objetivos eran: respecto al fortalecimiento del sector nacional privado, invertir la tendencia de la llamada "desnacionalización" (la compra de empresas nacionales por las transnacionales) y procurar una capacidad tecnológica autónoma nacional. Respecto a la economía nacional los objetivos eran detener o por lo menos disminuir el flujo de pagos por la inversión extranjera y eliminar o reducir los procedimientos de la inversión extranjera tendientes a la reducción de la exportación. Existían otros aspectos de estas leyes que eran consistentes con las demás políticas del Estado, como la descentralización y creación de empleos, pero que resultaban secundarios respecto al fortalecimiento del comercio nacional y al mejoramiento de la balanza de pagos.

Las políticas de reglamentaciones destacan notablemente por contraste con las de la nacionalización de los recursos naturales y de sus instalaciones.

CUADRO 2

INVERSION DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS POR SECTOR Y AÑO, EN PORCIENTO 1897-1972

Año	Total	Manufac- turas	Minería	Petróleo	FF.CC.	Servicios públicos	Otros
1897	100% (200)*	...	34.0	0.5	55.5	3.0	7.0
1908	100% (416)*	2.4	56.2	12.0	13.7	5.3	10.4
1914	100% (587)*	1.7	51.4	14.5	18.7	5.6	8.1
1919	100% (644)*	1.2	34.5	31.0	19.1	4.9	9.3
1929	100% (709)*	0.8	35.0	29.0	11.6	12.7	10.9
1940	100% (357)*	2.8	47.0	11.8	32.5		5.9
1946	100% (316)*	21	35	2	35		6
1950	100% (415)*	32	29	3	26		10

1960	100% (795)*	49	16	4	15	16
1966	100% (1,248)*	64	9	3	2	21
1972	100%	69	6	2	..	23

FUENTES: 1897-1940, Wilkins 1970, p. 110 y Wilkins 1974, p. 55, 182; 1946-1972; Newfarmer and Mueller, 1975, p. 51.

* Millones de dólares.

En vez de apropiarse de las industrias y hacerlas funcionar como empresas estatales, el Estado prefiere intervenir en la mayoría de las industrias manufactureras como regulador y como intermediario, rara vez como participante o socio. Las implicaciones que esto ocasiona en la relación entre las empresas nacionales y el Estado serán analizadas posteriormente. Por el momento, presentaremos brevemente el contenido de las diversas políticas.

La ley para promover la inversión mexicana y reglamentar la inversión extranjera fue en muchos aspectos una compilación y codificación de políticas existentes respecto a la inversión extranjera, pero también incluyó ciertas disposiciones cuyo potencial aún no ha sido plenamente comprendido.

En principio, la ley especifica las industrias reservadas exclusivamente para el Estado con base en pasadas expropiaciones. Estas industrias son estratégicas y de infraestructura básica y tienden naturalmente a ser monopolios y en ellas el Estado mexicano, desde hace tiempo, participa en forma activa: comunicaciones radiofónicas y telegráficas, ferrocarriles, electricidad, la mayor parte de la minería, minerales radiactivos, petróleo y otros hidrocarburos y productos petroquímicos básicos. Reservados exclusivamente para ciudadanos mexicanos son la radio y la televisión, el transporte terrestre, aéreo y marítimo, la silvicultura y la distribución del gas natural.

La participación minoritaria extranjera en la minería está permitida hasta el 34% y en ciertos casos hasta el 49%; en la petroquímica secundaria y en la manufactura de partes automotrices hasta el 40% y en todos los demás casos la inversión extranjera no debe exceder del 49% del capital total, salvo en caso de un permiso especial. La ley especificó 17 condiciones por las cuales la Comisión Nacional para inversión extranjera podría autorizar una propiedad mayoritaria extranjera. Estas excepciones son posibles cuando la inversión extranjera no constituya un monopolio, no desplace empresas nacionales en la industria y ofrezca beneficios como creación de empleos, incremento de exportación, descentralización de la industria, mayor integración nacional del producto, "preservación de los valores sociales y culturales del país", etcétera.

Estas consideraciones dan un amplio margen a la Comisión, que se compone de siete secretarios de Estado o sus representantes directos. Un abogado me comentó, criticando a la Comisión, que, “podrían haber simplificado, si la ley dijera ‘la Comisión puede hacer lo que quiera, cuando quiera y como quiera’”. Aunque muy exagerado, este comentario refleja el amplio arbitrio ejecutivo de la política mexicana y de la misma ley.

Toda inversión extranjera mayoritaria debe aparecer en el Registro respectivo establecido por la Comisión; sin embargo las empresas con propiedad menor del 50% no tienen que registrarse. En la práctica esto presenta el problema de las empresas con propiedad minoritaria pero aún controladas por extranjeros.

Lo más nuevo de la ley, comparándola con los procedimientos mexicanos anteriores, es el requisito de un permiso previo para la mayoría de las actividades de la inversión extranjera. En esto quedan incluidas no sólo las nuevas inversiones sino también la adquisición de más del 25% del capital, expansiones que podrían incrementar el porcentaje de la propiedad extranjera, la apertura de nuevas plantas y la expansión con nuevas líneas de productos. Aunque se ha tomado cuatro años definir qué quiere decir una nueva línea de productos, esta condición es potencialmente la más poderosa de la ley, pues permite al Estado reglamentar el crecimiento y la diversificación de las empresas extranjeras existentes.²⁴

Las disposiciones de “mexicanización” de la ley que estipula el 51% de propiedad nacional en la mayoría de las empresas, se refuerza por una estructura de incentivos que sólo se aplica a las empresas nacionales, en la mayoría de los casos. De esta manera, las empresas de propiedad extranjera que desean aprovechar esos incentivos o diversificar su producción, tienen que buscar un socio mexicano o entablar duras negociaciones con el Estado. En esencia, la ley promulgada por Echeverría y su secretario de Estado, Campillo Sáinz, es “mejor socios que empleados”.

En un principio la Ley del Registro y Transferencia de Tecnología tuvo como finalidad controlar el flujo de tecnología, reducir sus costos y eliminar ciertas restricciones que se incluían a menudo en los contratos extranjeros. La ley estableció un registro con autoridad para revisar y aprobar, después de las negociaciones si era preciso, todos los contratos con empresas extranjeras. Una de las pocas modificaciones que tuvo esta

²⁴ Para una discusión más completa sobre la Ley de Inversiones Extranjeras, véase Richard D. Robinson, *National Control of Foreign Business Entry: A Survey of Fifteen Countries*, Nueva York, Praeger Publisher, 1976. Para una discusión completa sobre la reglamentación de la inversión extranjera en México anterior a 1970, véase Harry K. Wright, *Foreign Enterprise in Mexico: Laws and Policies*, Chapel Hill University of North Carolina Press, 1971. Para una perspectiva comparativa, véase Constantine V. Vaitsos, “Foreign Investment Policies and Economic Development in Latin America”, *Journal of World Trade Law*, 7 (6), nov.-dic. de 1973, pp. 619-665.

ley, después de someterse al congreso, es que si después de 90 días no ha habido decisión alguna, la aprobación es automática, lo cual es una protección para las empresas, por lo menos de un posible abuso reglamentario: dilación.

Entre las condiciones para rechazar o modificar un contrato están: el cargo por tecnología ya disponible libremente; precios injustificables por tecnología; garantía de devolución de innovaciones tecnológicas desarrolladas al socio extranjero; control extranjero en la dirección de la empresa; restricciones a la inversión y desarrollo en México; prohibiciones de desarrollo tecnológico complementario; requisitos para importar personal o equipo; restricciones en los niveles de precios o de producción y un tribunal extranjero para disputas. La ley también establece un término máximo de 10 años para los contratos, lo que representa un problema para ciertas compañías, aunque muchas empresas han optado por un contrato anual renovable que automáticamente reduce la probabilidad de revisión y renegociación del Registro sobre la expiración.

El Registro se constituyó con un grupo de jóvenes abogados y economistas que han demostrado honestidad y profesionalismo. La ley no tiene como precedentes los procedimientos antimonopolistas y restrictivos comerciales.²⁵ La flexibilidad inherente y el método de caso por caso posibilitan que las empresas casi siempre encuentren una solución aceptable.

La ley de patentes y marcas ha sido la más discutida de las tres que aquí consideramos, quizás debido a lo novedoso de algunas de las condiciones para las empresas transnacionales y a la ausencia de resultados tangibles a corto plazo para el comercio nacional.

Esta ley es la largamente esperada puesta al día de la primera ley de 1942 de patentes, marcas y otros derechos de propiedad industrial. Aparte de las extensas consideraciones de los procedimientos para el registro y mantenimiento de estos derechos, la ley con sus 237 artículos incorpora ciertos procedimientos nuevos.

En todo país las patentes y marcas son monopolios autorizados por el Estado con la intención de estimular el proceso de innovación ya sea para patentes o para mantener la calidad del producto y la identificación del productor. En consecuencia, el Estado puede definir o redefinir las condiciones para garantizar esos derechos.

En ciertas ramas industriales como en las industrias de química farmacéutica, alimentos, bebidas, fertilizantes, pesticidas y energía nuclear, no se permiten patentes. En estos casos una nueva entidad legal llamada Certificado de Invención transfiere a su poseedor ciertos derechos no ex-

²⁵ Véase OCDE, *Restrictive Business Practices of Multinational Corporations*, París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 1977. También véase una comparación con la legislación antimonopolios norteamericana de Marcus B. Finnegan, en ese entonces presidente de la Sociedad Administradora de Licencias, citado en ANADE, *Inversión extranjera*, pp. 361 y 369; también véase su documento UNIDO, ID/WD/131/4 del 11 de julio de 1972.

clusivos, por los cuales cualquiera puede explotar la invención, pero se deben pagar regalías al poseedor del Certificado. Tanto las patentes como las marcas deben emplearse en un plazo determinado para mantener su validez, para las patentes el plazo máximo establecido es de 10 años, para las marcas es de 5 años, pero se puede renovar indefinidamente. El licenciamiento obligatorio está permitido en el caso de no hacer uso (por ejemplo en bienes producidos localmente) de una patente o de no cubrir un mercado extranjero; sin embargo el poseedor de la licencia original tiene la oportunidad de remediar su deficiencia antes de que se determine el licenciamiento obligatorio.²⁶

El aspecto más nuevo de esta ley de invenciones y marcas se refiere a la liga de marcas extranjeras con las marcas registradas por primera vez en México. Es decir, considerando el ejemplo más célebre, que Coca Cola tendría que anunciarse con una marca secundaria, registrada originalmente en México, del mismo tamaño y prominencia en todos los productos que lleven esa marca. El propósito de la estipulación de estas leyes, como el de otros aspectos, era incrementar el poder de negociación del concesionario mexicano de la marca original como un recurso contra la amenaza de retirar la marca extranjera. La idea era reducir el pago por marcas extranjeras sin acompañamiento de nueva tecnología y hacer partícipe al concesionario mexicano de la buena voluntad creada por sus esfuerzos promocionales en México.

Los concesionarios de las marcas extranjeras estaban por supuesto inquietos, así como sus empresas filiales, temiendo que México sentara un precedente internacional. Se organizó una campaña internacional para presionar, las empresas nacionales fueron convencidas para oponerse a la medida (basándose en gran parte en la conversión de costos a corto plazo). La puesta en práctica de la medida se pospuso en 1977, en 1978 y finalmente fue pospuesta indefinidamente en 1979 por enmienda a la ley.

Esta revocación de la política nacional debida a las empresas transnacionales puede considerarse como el franco ejercicio del poder del mercado. Raymond Vernon y otros han tratado de la "obsolescencia progresiva" de las empresas de recursos naturales. Según tal modelo, el poder de la empresa empieza a disminuir en cuanto se hace la inversión original; el poder relativo del Estado va en aumento hasta la expropiación o nacionalización final. En la manufactura el ciclo producto-vida es retardado por la protección legal que otorgan las patentes, pero en cuanto expira esta protección, o aun antes, se difunde el conocimiento, otras firmas entran al mercado y el producto se estandariza. El margen competitivo de la empresa se ha perdido para ese producto.²⁷

²⁶ Véase Hope H. Camp, Jr. "Technology Transfer and Industrial Property Protection in Mexico: an Overview", un discurso presentado a la Asociación de Gerentes Americanos, 7 y 8 de marzo de 1977, Nueva York.

²⁷ Véase Raymond Vernon, *Storm, passim*.

En el caso de las industrias manufactureras las marcas desempeñan un importante papel aunque también ocurre lo contrario cuando una marca se introduce en un mercado nuevo. Las marcas extranjeras adquieren prestigio y participan en el mercado mediante la publicidad y la promoción constantes. Además la protección de las marcas se renueva indefinidamente, a diferencia de la protección a patentes. Con el tiempo la marca se convierte en una barrera importante para nuevas empresas y representa una participación significativa en el mercado gracias al tiempo transcurrido. Las empresas locales concesionarias de una marca extranjera participan de este poder del mercado; si bien no poseen el crédito invertido en la marca por su promoción, no obstante participan de los beneficios del poder de mercado que representa la marca. Así, con el tiempo, los propietarios de marcas (que se aplican a líneas de productos, no sólo a productos específicos) se encuentran hoy, en general, en una óptima posición.

El Estado retrocede ante la oposición de las empresas más fuertes en la industria manufacturera.

V. REGLAMENTACIÓN DEL ESTADO Y CAPITAL NACIONAL

Si en México el PRI se sustenta de campesinos, obreros y sectores populares, la economía se sustenta del capital nacional, empresas transnacionales y el Estado.²⁸ Jorge Domínguez describe tres tipos de alianzas de esta *non sancta* trinidad: la coalición transnacional donde la empresa extranjera es bienvenida (como en la economía de exportación primaria), donde hay resistencia a la reglamentación de manufacturas; la coalición estatal donde los recursos naturales y sus instalaciones son propiedad del Estado con la anuencia del capital nacional, y la coalición nacional burguesa donde la reglamentación de las empresas transnacionales por el Estado beneficia al capital nacional.²⁹ Al parecer esta descripción de las alianzas en las economías latinoamericanas es precisa y de utilidad, si bien la "coalición nacional burguesa" implica mayor capacidad para regular las empresas transnacionales que la que existe en realidad, como veremos a continuación.

El elemento oscilante en estas coaliciones es el capital nacional; sin embargo, el análisis de Domínguez, basado en datos de la opinión pública casi no trata la toma de decisiones que resulta de cierta política y por consiguiente trata poco del Estado.

²⁸ Para una excelente discusión sobre estos temas, véase Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979, donde compara Brasil con México.

²⁹ Jorge Domínguez, "Is there a National Bourgeoisie?", pp. 12-18.

En contraste con el argumento sobre las limitaciones a la autonomía estatal que trataré más adelante, existe un pequeño pero creciente grupo de autores de literatura especializados sobre México que sostienen que el capital nacional controla poco o nada al Estado; el Estado elige, por su conveniencia, proseguir políticas favorables al capital nacional. Susan Kaufman Purcell sostiene la existencia de un interés del Estado por encima de las clases o grupos interesados; cita varios ejemplos de política estatal bien realizados en oposición por lo menos a los intereses a corto plazo del sector privado. Peter Smith sostiene que México no tiene una élite de poder según sus análisis de antecedentes sociales, tipos de profesiones y modos de interacción de políticos y élite del sector privado. Sobre la reglamentación de la inversión extranjera Richard Weinert dice:

Si bien no se ha estudiado la toma de decisiones, hay un consenso general que tiene la impresión de que el Estado por sí mismo ha comenzado a restringir el capital extranjero. Al parecer el Estado está más interesado en su nacionalismo y en proteger su autoridad del desafío a su soberanía planteado por el capital extranjero que en favorecer a la clase alta.³⁰

Sobre la mexicanización de empresas mineras, Bennett, Sharpe y Blachman dicen:

... no hay pruebas (de una u otra parte) de que el Estado favorezca a las [empresas nacionales] aun cuando sean elementos decisivos del fundamento social del Estado.³¹

Estas opiniones sostienen o implican que el Estado es autónomo del capital nacional, que por sí mismo no es poderoso sino sólo afortunado.

Sin entrar en detalles creo que estas opiniones no comprenden bien la naturaleza del Estado ni el proceso de toma de decisiones en México. Si su objetivo es mostrar su concepción marxista instrumental del Estado ("el comité ejecutivo de la burguesía"), o demostrar que a veces el Estado se opone a los intereses de empresas nacionales particulares, entonces lo han logrado. Si, por otra parte, desean utilizarlo, como algunos de ellos, para extenderse sobre la autonomía del Estado, creo que se equivocan.

Esta discusión se apoya en el reiterado fracaso de las políticas seguidas activamente por el Estado que le hubieran permitido una libertad considerable en su política económica (es decir, una reforma fiscal importante) y el modelo de la participación privada en la toma de decisiones que a veces es pública pero que en general consiste en discusiones privadas y consultas entre representantes empresariales y gubernamentales del más alto nivel, una y otras antes y después de la adopción de políticas. Además, es claro que la comunidad de la inversión extranjera se percató de tales

³⁰ Richard Weinert, "The State and Foreign Capital", p. 126.

³¹ Bennett, Blachman y Sharpe, "México and Multinational Corporations", p. 266.

conexiones y está aprendiendo a utilizarlas. Por razones de espacio no me es posible ampliar mi razonamiento que dejo para otra ocasión.

La conclusión sobre la relación del Estado y el capital nacional no es que el Estado sea cautivo del sector privado. Más bien el sector privado tiene un efectivo poder de veto sobre las principales iniciativas que amenazan su poder económico. Por su parte, el Estado está comprometido con un curso de desarrollo capitalista y es *relativamente* autónomo de los intereses particulares a corto plazo del capital nacional para adoptar políticas que a largo plazo serán interés del capital nacional. El crecimiento y la estabilidad son condiciones fundamentales para el desarrollo económico, no así la equidad o la justicia; los conflictos entre el Estado y el capital nacional son más probables cuando el Estado emprende políticas a propósito de la estabilidad o el crecimiento a largo plazo y que se oponen al capital privado, fundamentalmente en sus intereses económicos a corto plazo.

El resultado es un estilo de toma de decisiones a partir de consultas y del veto, limitado pero efectivo. Las decisiones sobre la estabilidad a largo plazo favorables al capital nacional pueden hacerse cumplir, no así aquellas fundadas en la equidad, que podrían amenazar el poder privado nacional.

VI. ¿PREPARADO, DISPUESTO Y CAPAZ DE REGULAR?

Hemos visto que en México hay una sólida tradición de reglamentación respecto a la inversión extranjera; que México sigue estrategias de desarrollo en las cuales el capital extranjero desempeña un papel, y el del capital nacional es importante y creciente, y que México ha adoptado ciertas políticas reglamentarias para fortalecer la posición de negociación del capital nacional y para incrementar los beneficios y disminuir los costos a la economía de la inversión extranjera.

Ahora podemos preguntar ¿está México en posición de emplear su potencial reglamentario para regular las empresas transnacionales efectivamente?

La efectividad del Estado se puede definir como su capacidad administrativa para aplicar las políticas que haya adoptado. Si los tecnócratas no pueden realizar las políticas adoptadas por el Estado, entonces el potencial reglamentario desaparece. La capacidad administrativa del Estado está limitada por: falta de información, falta de coordinación, reacción a intereses particulares y las limitaciones del estilo de análisis caso por caso que se sigue hasta la fecha.

La capacidad de reglamentar depende de una información completa y confiable fundamentalmente, primero para determinar el grandísimo nú-

mero de empresas que serán reglamentadas y segundo para realizar un análisis detallado por industria y por empresa. Ni el registro de inversión extranjera ni el registro de transferencia de tecnología cuenta con una información básica razonable.

El Registro de Patentes y Marcas apenas está tratando de organizar sus anticuados archivos manuales para saber qué está vigente y qué no, sin tratar de acopiar información reciente. El Registro de Inversiones Extranjeras de origen está limitado a requerir el nombre de los accionistas *extranjeros* ya que los nacionales pueden seguir siendo anónimos, propiciando así los llamados *prestanombres*. Este Registro sólo requiere información mínima de los inversionistas extranjeros: nombre de los inversionistas, monto del capital y nombre de los directores. El balance sólo se requiere a ciertas empresas que hayan solicitado alguna exención. Tal información esporádica no permite análisis más amplios. El Registro de Transferencia de Tecnología requiere más datos de razonable interés con ciertas limitaciones para el primer año de registro y los cuatro siguientes. Inexplicablemente esa información fundamental no ha sido analizada en forma sistemática ni puesta al día anualmente.

El problema de la información es complejo por la falta de coordinación y cooperación entre diferentes Secretarías y aun entre diferentes departamentos de una misma Secretaría. En el mejor de los casos la cooperación ha sido un intercambio de información sobre un caso en particular. La debilidad resultante es clara en el caso de la información básica sobre la inversión extranjera. La información sobre la inversión extranjera se recoge en: el Registro de Inversión Extranjera, Hacienda, Banco Nacional y la Oficina del Censo. El Registro de Inversión Extranjera nació en 1973. Cinco años y un cambio presidencial después, las pláticas para concertar un intercambio de información han vuelto a fracasar. Una explicación de esto es que las empresas han amenazado con no dar más información si ésta se divulga. Otra explicación más verosímil es que burocráticamente el conocimiento —y la información— representan poder y hay que retenerla lo más posible para provecho propio.

La capacidad administrativa del Estado además es limitada por dilaciones e irregularidades en las decisiones tomadas para los intereses particulares. Puesto que cada caso se discute por separado y supuestamente por sus propios méritos, no hay una norma de comparación. La fortuna de una empresa en particular puede depender de sus circunstancias pero también de la habilidad de sus abogados y contadores, de la amistad de los ejecutivos de la empresa con los administradores u otros imponderables. Al parecer el soborno es poco común debido en gran parte al selecto grupo de jóvenes abogados y economistas universitarios. Sin embargo, la variación entre los casos es notable.

El costo sistemático del procedimiento de caso por caso es tal que es difícil, si no imposible, desarrollar una base de información y criterios de decisión para un procedimiento de industria por industria. En 1978 aún

no se tenían publicadas las normas para decidir cuándo aceptar nuevas inversiones, la expansión de nuevas líneas, o la propiedad mayoritaria en la industria.

La *disposición* para regular se entiende como la disposición de los funcionarios gubernamentales que toman las decisiones para aceptar el costo político de la reglamentación. Esto se traduce como el soportar las presiones de los empresarios que también se hacen escuchar por el jefe, o futuro jefe. Estos factores los vimos brevemente al tratar el capital nacional. El Estado no desea reglamentar las empresas transnacionales cuando éstas son capaces de influir sobre el capital nacional en su favor (caso de las marcas ligadas) o cuando el capital nacional por sus propias razones se opone a la reglamentación (caso de las acciones nominativas contra acciones al portador). El capital nacional tiene influencia en el gobierno tanto antes de someter una ley al Congreso como durante su discusión, lo cual se hace a menudo mediante consultas previas de alto nivel. La influencia quizá es mayor durante la etapa en que se pone en práctica una vez que la ley ha sido ya aprobada.

Además de las consultas privadas con los empresarios importantes, éstos cuentan con las cámaras nacionales de industria y comercio. Las consultas privadas se hacen frecuentemente con los líderes de estas organizaciones aunque no está muy claro si son consultados en su carácter de particulares o por su posición de dirigentes. Las llamadas organizaciones "máximas" también actúan públicamente patrocinando reuniones, seminarios y conferencias que propician el contacto entre sus miembros y los funcionarios gubernamentales que toman decisiones y hacen frecuentes declaraciones a la prensa para educar al público sobre sus puntos de vista.

Los abogados son un grupo clave de intermediarios entre las empresas y el gobierno, posibilidad que Peter Smith admite en su refutación de la tesis: la élite del poder en México.³² Los bufetes que representan a las principales empresas extranjeras y nacionales no son más de veinte. Desde 1970 cuentan con su propia asociación, la asociación nacional de abogados empresariales, que dice representar más del 85% de toda la inversión extranjera en el país.

Estos abogados no sólo representan los intereses de clientes particulares sino que también están en posición, debido a la concentración de sus despachos, de seleccionar los casos más difíciles para presionar el caso general de todos sus clientes. Estos abogados frecuentemente son consejeros de las asociaciones "máximas" de empresarios y con una o dos excepciones, por lo menos son miembros de ellas. Además estos abogados empresariales tienen antecedentes y capacitación comunes con los funcionarios gubernamentales en el aspecto legal y como señala Smith, entre ellos hay ex funcionarios.

³² Peter Smith, "Does Mexico have a Power Elite?", en Reyna y Weinert (eds), *Authoritarianism in Mexico*, p. 140.

Finalmente la *capacidad* del Estado para reglamentar las empresas transnacionales es quizá la falla más grave frente al poder de las mismas transnacionales. Primero, la naturaleza propia de las transnacionales les permite trasladar dinero e inversiones a sus subsidiarias por todo el mundo. Esto quiere decir que México debe considerar cómo va la reglamentación en Brasil y en la India, en particular en la fase de promoción de exportación, pues las transnacionales pueden elegir el país que tenga el precio de producción para este o aquel mercado. Segundo, aunque la legitimidad de las representaciones políticas de los gobiernos locales es baja en México, las empresas pueden ser efectivas políticamente ya sea por sus gerentes mexicanos o por su legítima participación como miembros directores de las “máximas” organizaciones empresariales. Además, las empresas pueden contar con sus obreros para protestar por cualquier sugerencia que hiciera peligrar sus bien pagados empleos.

A pesar de las intenciones del Estado para ayudar al empresario nacional, las transnacionales tienen una gran experiencia internacional en la negociación empresarial, así como la obtención de la mejor asesoría local, legal y financiera. También con respecto a la “mexicanización” las empresas extranjeras tienen la ventaja de que la mayoría de ellas ya operaban en México antes de la promulgación de estas leyes. Las leyes no son retroactivas y por lo tanto las empresas pueden crecer con el mismo porcentaje de propiedad extranjera dentro del mismo ramo existente.

Respecto al mejoramiento de la balanza de pagos las empresas extranjeras parecen dispuestas a hacer los cambios posibles sin gran inconveniencia. Sus estrategias de origen internacional les permiten negociar cierto nivel de exportaciones a cambio de concesiones en la propiedad.

Parecen más dispuestos que las empresas nacionales a reducir sus pagos al extranjero por tecnología y asistencia. Esto se explica por su capacidad de cambiar las remesas de beneficios por otros medios. El director ejecutivo de la Comisión de inversión extranjera comentaba, después de una reunión con los representantes de otras naciones latinoamericanas, que la mayor limitación de la capacidad de México para controlar la fuga de la balanza de pagos debida a las empresas transnacionales, comparada con otros países, es la carencia de control de cambios. Es decir que no hay manera de controlar efectivamente las remesas de beneficios al extranjero no contractuales. Con una frontera con la mitad de Estados Unidos el control de cambios en México no es factible.

Resumiendo, hemos dicho que en México hay una tradición legal de reglamentación para controlar las empresas transnacionales y hemos considerado las tentativas recientes del Estado al respecto. Sin embargo, hay factores que impiden la efectividad de tales tentativas. Primero, la estructura burocrática del aparato estatal mexicano, en particular la competencia entre dependencias burocráticas que restan al Estado capacidad de organización por la falta de información y cooperación que se requie-

ren para regular efectivamente. Segundo, el poder político del sector nacional empresarial privado limita la disposición del Estado para reglamentar de manera efectiva. En particular se ha dicho que si bien el Estado tiene cierta autonomía con respecto al capital nacional, está gravemente restringido por los requisitos a largo plazo del desarrollo capitalista nacional. Tercero, la capacidad fundamental del Estado para reglamentar de manera efectiva es afectada por la transnacionalidad de las empresas extranjeras que operan en su territorio, por su posición en el sistema internacional —en particular su vecindad con Estados Unidos—, y por la larga permanencia e integración de las empresas transnacionales en el sistema mexicano.

¿Y sobre el futuro? El presidente José López Portillo es nacionalista a su manera. No ha discontinuado ninguna de las políticas de su predecesor, salvo la estipulación de la liga de marcas en la ley de invenciones y marcas. Si bien las leyes se aplican con una flexibilidad sin precedente, se ha tratado de iniciar políticas específicas para la industria y los registros de inversión extranjera y transferencia de tecnología se han combinado para una política de mayor cooperación y coordinación.

Sin embargo, López Portillo ha puesto gran parte del nacionalismo en el petróleo.⁸³ Sigue una política nacionalista en el desarrollo de la explotación del petróleo y del gas natural y al parecer le presta más atención al precio que a la conservación a largo plazo. Estimula el desarrollo de la industria petroquímica con la asistencia de la inversión extranjera, riesgosa aventura en vista de las predicciones de una próxima saturación de productos petroquímicos.

Se ha declarado el compromiso de producir alimentos pero no hay muchos indicios de una política nacional sistemática, dado un anuncio de importación de 10 000 tractores.

Finalmente, el éxito de una política de reglamentación de la inversión extranjera depende de la capacidad de la economía interna para reemplazarla, en particular la experiencia de los dirigentes y la capacidad tecnológica de las empresas extranjeras. En este aspecto México haría bien en hacer más firme su propósito de independencia tecnológica, desarrollando la capacidad para absorber y adaptar efectivamente la tecnología extranjera, y desarrollando nuevas técnicas en caso necesario; en particular estimulando la investigación nacional y la capacidad de desarrollo en fuentes de energía renovables y fuentes opcionales de alimentación.

Traducción de Benito Lacave

⁸³ Véase *Foro Internacional* 72, núm. 4, abril-junio, 1978, El Colegio de México.