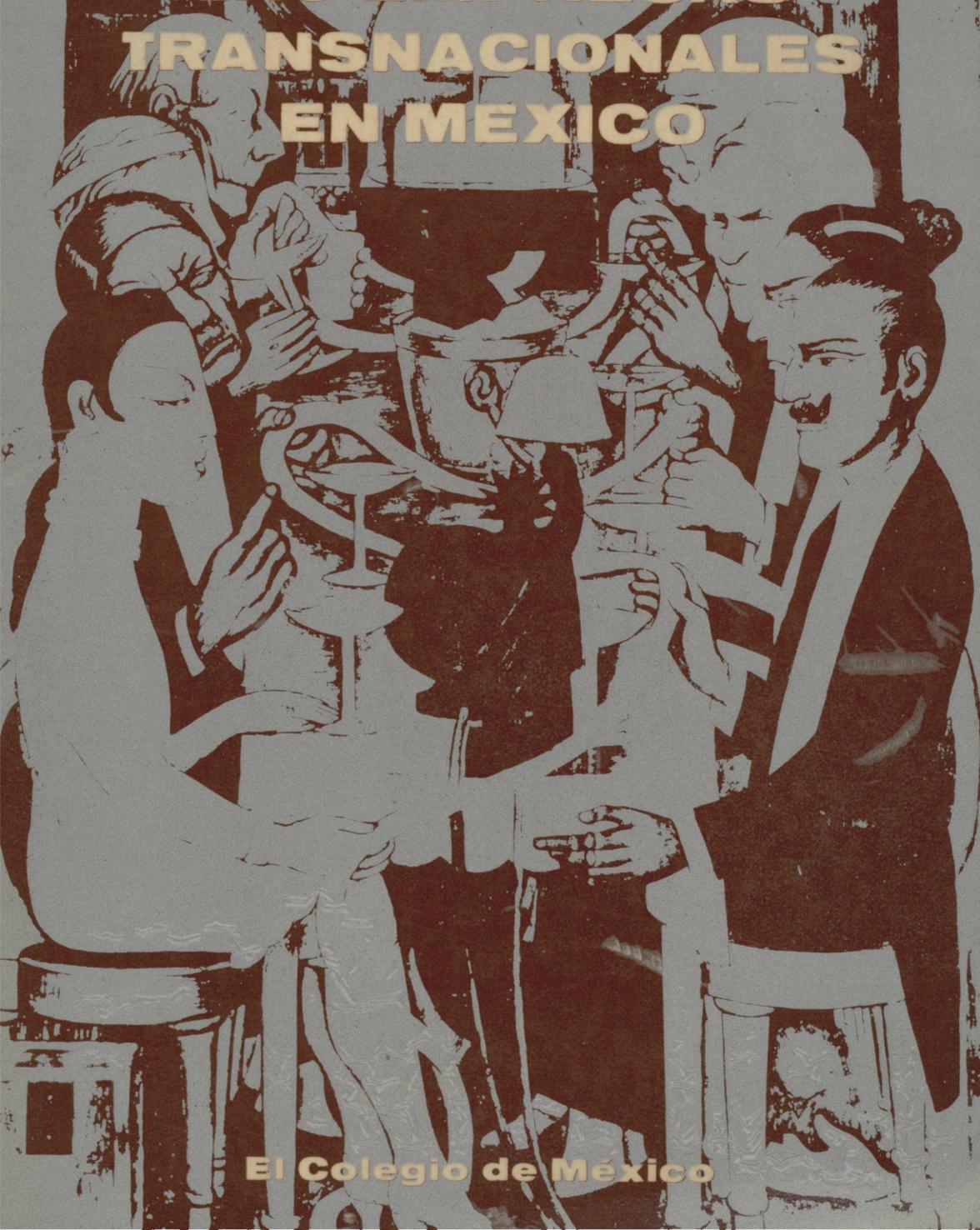


**Bernardo Sepúlveda Amor
Olga Pellicer de Brody
Lorenzo Meyer**

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN MEXICO



El Colegio de México

DESCARTADO DE LA BIBLIOTECA
EL COLEGIO DE MÉXICO

**LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES
EN MÉXICO**

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
XII

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR
OLGA PELLICER DE BRODY
LORENZO MEYER

LAS EMPRESAS
TRANSNACIONALES
EN MÉXICO



El Colegio de México

**DONATIVO
MARIO OJEDA**

Primera edición, 1974

Derechos reservados conforme a la ley
© 1974, El Colegio de México
Guanajuato 125, México 7, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

I. POLÍTICA INDUSTRIAL Y EMPRESAS TRANSNACIONALES EN MÉXICO (*Bernardo Sepúlveda Amor*)

Introducción	3
Política industrial y capital extranjero	7
Capital extranjero y desarrollo nacional	32
Conclusiones	65

II. EL LLAMADO A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS, 1953-1958 (*Olga Pellicer de Brody*)

Introducción	75
El gobierno norteamericano a la búsqueda de campos de inversión	78
La situación de la economía mexicana	83
El aliento a la segunda etapa de sustitución de importaciones	87
El llamado a las inversiones extranjeras directas	90
Empresarios nacionales e inversión extranjera	93
Conclusiones	101

III. LA RESISTENCIA AL CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO; EL CASO DEL PETRÓLEO, 1938-1950 (*Lorenzo Meyer*)

Introducción	107
El marco político	110
El marco económico y la IED	112

VIII	ÍNDICE
La industria petrolera y sus problemas económicos	116
El expropiador busca al expropiado	122
Los proyectos del Departamento de Estado para el retorno de las empresas petroleras y el préstamo del EXIMBANK	126
Las negociaciones con los británicos	131
La búsqueda de un segundo préstamo y la negociación de las bases para una cooperación de PEMEX con los petroleros extranjeros	133
La contrapropuesta mexicana	137
La campaña alemanista y la suspensión de las negociaciones con Estados Unidos	141
La firma de los contratos-riesgo	149
Conclusiones	153
IV. APÉNDICE ESTADÍSTICO	157

I

**POLÍTICA INDUSTRIAL Y EMPRESAS
TRANSNACIONALES EN MÉXICO**

Bernardo Sepúlveda Amor

INTRODUCCIÓN

LA EXPANSIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA en el exterior ha sido notable en el transcurso de unos cuantos años. Por ejemplo, en 1964 la suma total mundial de la inversión extranjera directa tuvo un monto de 85 mil millones de dólares. Para 1971 ese volumen se había incrementado en forma considerable, al alcanzar una cifra estimada en 165 mil millones de dólares. Desde luego, es evidente que en el proceso de desdoblamiento externo de empresas que operan en los mercados de una multitud de Estados, la corporación transnacional, principalmente la de origen norteamericano, ha jugado un papel básico. En efecto, de los 165 mil millones de dólares mencionados, la mayor parte es propiedad de empresas multinacionales. De esa suma, Estados Unidos concentra más de la mitad y más de cuatro quintas partes del total son propiedad de cuatro países: Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y la República Federal de Alemania.¹

La importancia creciente del capital foráneo en el sistema económico internacional encuentra su fundamento en razones de índole diversa. Un elemento en esa explicación lo constituye el proceso de exportación de empresas, en lugar de bienes, por parte de los países desarrollados. Por ejemplo, en el caso de las grandes corporaciones transnacionales, el volumen de su producción en el extranjero excede, en una considerable proporción, el valor de las exportaciones que realizan desde el país de origen de la empresa.

También es importante anotar que existe un cambio sectorial en la orientación de la inversión extranjera (IED), que se dirige en la actualidad hacia las actividades manufactureras. Ello obedece a varias causas. Las altas utilidades que se obtienen en la industria es una de ellas. Además, a la empresa internacional le resulta más barato producir sus artículos en el mercado exterior, cerca del consumidor, que hacerlo en su propio país, pagando el costo del flete.

¹ Véase, en general, *Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*. ST/ECA/190. Naciones Unidas, Nueva York, 1973.

A ello se agrega el establecimiento, por parte de un buen número de gobiernos, de aranceles y controles cuantitativos a la importación de bienes extranjeros, lo cual hace más conveniente la instalación de subsidiarias que produzcan localmente, salvando de esta suerte las barreras proteccionistas. La creación de mecanismos de integración económica regional, que acarrea la ampliación del mercado y que permite el uso de técnicas de producción y distribución a gran escala, representa también un estímulo a la empresa internacional para operar en países miembros de esas asociaciones.

En forma semejante a lo que sucede a escala mundial, en México también se observa un proceso gradual de expansión de la inversión extranjera. Algunos indicadores pueden servir para apreciar este proceso. En 1950, el valor de la IED en México ascendía a 566 millones de dólares. Para 1970 ese monto se elevó a 2 822 millones de dólares, habiendo registrado, en promedio, una tasa anual de crecimiento de 8.4%. Sin embargo, al considerar cada uno de los sectores de actividad económica, es importante poner de relieve que las empresas extranjeras manifestaron un particular desarrollo en la industria manufacturera. En efecto, este fenómeno de concentración en las actividades industriales se demuestra al advertir que en 1950, el capital foráneo en ese sector se situaba en los 147 millones de dólares. Para 1970, su valor se estimaba en 2 082 millones de dólares. Ello significa un ritmo de crecimiento promedio de 14.2% anual, lo cual representa, en comparación con lo que sucede en otros países, una tasa muy elevada. Otro dato interesante es la participación de las empresas extranjeras en el valor de la producción en la industria manufacturera, que crece entre 1962 y 1970, de 19.6% a 27.6%.²

Desde luego, la propagación mundial de las corporaciones internacionales es, sin duda, un factor significativo que ayuda a explicar el desarrollo de la empresa extranjera en México. Sin embargo, también es necesario acudir a otros elementos para entender este fenómeno. Las causas que provocan esa expansión deben buscarse en las condiciones internas existentes y en el grado de hospitalidad

² Véase B. Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

que proporciona un país como México a la instalación del capital foráneo en su economía.

Un propósito de este ensayo es exponer las razones de naturaleza interna que explican el interés de los empresarios extranjeros para operar en México. Por suponer que la instalación de las corporaciones foráneas en este país no obedece a un fenómeno fortuito, esto es, que no es producto de la casualidad, resulta necesario detectar las condiciones propias que permitieron y estimularon el ingreso del capital foráneo al sistema económico mexicano.

Como se hará ver en páginas posteriores, México ha proporcionado durante las últimas tres décadas un "clima de inversión" peculiar, el cual ha significado una condición básica para generar estímulos tendientes a captar corrientes de capital provenientes del exterior. En efecto, un conjunto de elementos constitutivos del llamado "clima de inversión", ha servido como factor de atracción a la instalación de empresas extranjeras en el país. Naturalmente, existen algunas circunstancias generales que influyen en el ánimo del empresario que desea operar en el país, como son el crecimiento sostenido de la economía, la ampliación del mercado interno y la prevalencia de un sistema político estable.

Sin embargo, lo que es importante destacar es la existencia de políticas gubernamentales definidas que han favorecido la creación de un clima adecuado para el inversionista. Así, el proceso industrial del país ha descansado en gran medida en el fomento a la capitalización, a través de medidas que han contribuido a hacer lucrativo el capital. Entre esos elementos se cuentan los bajos precios de los bienes y servicios proporcionados por el sector público, un reducido nivel impositivo general, un proteccionismo extremo e indiscriminado, el establecimiento de instituciones financieras de fomento industrial, la libertad cambiaria y la estabilidad en el tipo de cambio. Además, la política de fomento a la capitalización ha dado por resultado que el aparato industrial mexicano se oriente, en términos generales, hacia la utilización de una tecnología intensiva en capital, que debe importarse, sin recurrir, en cambio, en forma preponderante, al factor trabajo, que es el elemento local abundante.

Bajo el supuesto de que existe una atmósfera propicia para es-

timular al inversionista, probablemente el factor que influye en mayor medida en la atracción del capital foráneo a México es la naturaleza y pautas de la política de fomento industrial que este país ha seguido. Por ello, la primera parte de este ensayo está dedicada a apreciar las relaciones existentes entre la estrategia mexicana de desarrollo a la industria y la instalación de las empresas extranjeras en el sector manufacturero.

Así, en la evolución de la actividad industrial mexicana, es importante destacar la participación creciente de la inversión extranjera, particularmente en las ramas del sector manufacturero moderno, que son precisamente las que muestran mayor dinamismo. Esa participación se explica en gran medida por la estrategia gubernamental de fomento a la industria, que proporciona un sustento de apoyo determinante al ingreso de capital foráneo directo, el cual se ha orientado hacia el mercado interno bajo el estímulo de la protección otorgada a las actividades manufactureras. Desde luego, también existen otras disposiciones específicas que atrajeron a la IED a México, como son las franquicias fiscales y los incentivos a la reinversión; los programas de fabricación y de integración industrial, etc.

Conviene adelantar al lector un comentario que encontrará en alguna página posterior de este estudio. No existe todavía una unidad de medición que permita definir, con certidumbre absoluta, el impacto global que produce la instalación del capital foráneo en un país determinado. En efecto, es manifiesta la ausencia de un sistema de pesas y medidas que nos auxilie en la ponderación de los valores implícitos en la inversión extranjera. A pesar de este obstáculo, vale la pena hacer un intento por evaluar, con base en la información disponible, algunas cuestiones básicas que atañen al comportamiento de la IED en México. El presente estudio es un esfuerzo en esa dirección.

Así, la segunda parte del ensayo está destinada a examinar la importancia, procedencia y ubicación del capital foráneo, su financiamiento, obtención de utilidades y exportaciones que realiza. Otras cuestiones que se exploran tienen que ver con la contribución fiscal de la empresa extranjera, su influencia en el empleo y en el desarrollo tecnológico nacional. También se incluye el

análisis de la concentración industrial y regional de las corporaciones foráneas, el control administrativo y del capital de sus filiales, así como el proceso de desnacionalización de empresas locales. Asimismo, se tratan algunos aspectos jurídicos y políticos relacionados con la inversión extranjera. A manera de conclusión, la última sección presenta algunas sugerencias para una política en materia de capital foráneo.

La nota final de la introducción está dedicada a la manifestación de una deuda de gratitud. Rafael Izquierdo me inició en el estudio de la inversión extranjera en México. Al invitarme a elaborar una investigación sobre el tema, me proporcionó al mismo tiempo todos los elementos para su realización. La contribución y la influencia de Luis Cossío en esas tareas ha sido fundamental. En forma generosa, aportó ideas indispensables para entender fenómenos que sin su ayuda, me hubiesen parecido indescifrables. Vaya para ellos mi reconocimiento.

POLÍTICA INDUSTRIAL Y CAPITAL EXTRANJERO

Love Your Dollar: Invest in Mexico

Un pequeño folleto, editado recientemente por algún organismo público, contiene un buen número de ideas interesantes sobre los atractivos que México ofrece al capital foráneo. Por ejemplo, en la portada del folleto aparece la siguiente leyenda: "*Investments in Mexico: Growth with Security*". La lectura de la primera página se inicia con la traducción al inglés de un dicho de uso corriente en este país: "*You don't have to give me anything, just put me down where the pickings are good*". La transcripción de estas frases sirve para exponer fórmulas usuales destinadas a seducir y cautivar a quien desee invertir en México. Esos sugestivos conceptos resultan también especialmente útiles para fijar, en la mente del empresario extranjero, la presencia de determinadas cualidades existentes en el país. Dichas cualidades representan la condición básica para generar estímulos tendientes a captar corrientes de capital provenientes del exterior.

Para atraer capital foráneo, los países en vías de desarrollo ne-

cesitan proporcionar un conjunto de elementos constitutivos del llamado "clima de inversión". En el caso de México, es evidente que ese clima se ha adaptado deliciosamente al temperamento del empresario extranjero, quien ha encontrado en el ambiente mexicano un suelo fértil para el florecimiento y reproducción de su inversión.

En efecto, México ofrece, desde los años cuarenta, una combinación de factores que proporciona estímulos decisivos al inversionista. El crecimiento sostenido de la economía mexicana en los últimos treinta años es, desde luego, un primer elemento. A ello se agrega un índice de expansión demográfica extremadamente alto, que aunque pueda acarrear consecuencias indeseables desde más de un punto de vista, contribuye, en la medida en que crezca el ingreso medio, a la ampliación de un mercado interno al que se incorpora gradualmente un mayor número de consumidores.³ Una consideración más que pesa en el ánimo del empresario que desea instalarse en el país, radica en la existencia de un sistema político que ha permanecido estable durante un período prolongado; sistema caracterizado por la ausencia de esos trastornos serios y esos cambios bruscos que tanto alteran el humor y la placidez del inversionista.⁴ Además, el propósito firme del gobierno mexicano de convertir a una sociedad agrícola en una comunidad semi-industrializada, ha dado la pauta para que el capital y la tecnología externos encuentren una atmósfera hospitalaria.

Por otra parte, la inversión extranjera (IED) puede resultar atractiva para México no sólo por sus efectos en la disponibilidad de divisas, sino también por su contribución a la formación de capital. En este sentido, existen políticas gubernamentales definidas

³ Es necesario insistir en que esta apreciación cuantitativa debe ser contrastada con una consideración cualitativa. En efecto, por los desequilibrios en la distribución del ingreso, la incorporación gradual de consumidores al mercado interno es importante principalmente en el caso de un sector reducido de la población, esto es, el de mayor poder adquisitivo.

⁴ Conviene advertir que la placidez del inversionista privado, y desde luego su humor, se han alterado sustancialmente en últimas fechas, como consecuencia de la retórica gubernamental y de la adopción de medidas que supuestamente cambian las "reglas del juego". De ahí que la tasa de crecimiento de la IED en México haya sufrido una reducción en 1972 y 1973.

que han favorecido la creación de un clima adecuado para el inversionista. El proceso industrial del país ha descansado en gran medida en el fomento a la capitalización, a través de disposiciones que hacen relativamente más barato el capital que la mano de obra, lo cual le permite al empresario una elevada redituabilidad. Entre los elementos que han contribuido a hacer lucrativo el capital, se cuentan los bajos precios de los bienes y servicios proporcionados por el sector público. A ello se agrega un reducido nivel impositivo general y un gravamen fiscal casi nulo al capital y sus rendimientos. También influyen las políticas encaminadas a facilitar el financiamiento de la capitalización, reduciendo las tasas de interés al mínimo compatible con el nivel que permita evitar la fuga de capitales. Otro factor es el proteccionismo extremo e indiscriminado, que alienta la sustitución de importaciones con una marcada indiferencia por los costos implícitos y que, además, no estimula la exportación, al menos hasta fecha reciente. Por último, el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado ha significado que resulte barata, para el inversionista extranjero, la importación de bienes de capital y tecnología.

En materia laboral, diversas medidas de política económica, como son la estructura impositiva fuertemente recargada sobre las nóminas, las formas de financiamiento de la seguridad social y el flamante programa para la vivienda obrera, han encarecido el trabajo asalariado. Además, el aparato industrial mexicano ha descansado, en términos generales, en la utilización de una tecnología intensiva en capital —que debe importarse y que ha sido diseñada para países en donde el factor escaso es la mano de obra— con la consecuencia de desaprovechar una fuerza de trabajo que es relativamente abundante, barata y cada vez más calificada.

De esta manera, se advierte en México una tendencia a copiar las pautas adoptadas por países con un grado más avanzado en la producción material, en términos de generación de bienes y servicios. Como consecuencia de ello, también se han introducido a México modalidades de consumo correspondientes a países con una disponibilidad superior de recursos. Así, México importa patrones de producción y formas de consumo que representan una utilización de capital y tecnología propia de países donde esos recursos

son abundantes y la mano de obra relativamente exigua. En cambio, se ha dejado sin uso y remuneración gran parte de la fuerza de trabajo, que en México existe en proporción generosa.

Dicho en otros términos, el modelo de desarrollo pretende trasladar a un país comparativamente primitivo, mediante un proceso de imitación extralógico, características de sociedades evolucionadas, en donde se ha almacenado con el paso del tiempo un acervo suficiente de capital y tecnología. En cambio, México no ha tenido ocasión de acumular estos factores. Posee, sin embargo, excedente de mano de obra. Pero en lugar de explotar al máximo este recurso, esto es, en vez de invertir el orden de los factores, otorgando prioridad al uso del factor trabajo y recurriendo sólo subsidiariamente a los elementos escasos —capital y tecnología—, ha preferido moldear su sistema económico a imagen y semejanza de comunidades altamente desarrolladas.

En estas circunstancias, el proceso de crecimiento de la economía mexicana ha tenido muy baja capacidad para absorber mano de obra, en particular en la industria. El capital desplazó al trabajo y deformó la estructura productiva mediante la valoración y el predominio de tecnologías, prácticas de operación y actividades donde se requiere un uso intensivo de capital. La consecuencia de ello es que se ha proporcionado una considerable ventaja comparativa al empresario extranjero, al otorgarle las máximas facilidades para que trasplante y aproveche los recursos que ya posee, sin exigirle, en cambio, que haga uso pleno del factor trabajo.

La distorsión en la utilización de los factores productivos también acarrea consecuencias en materia de exportaciones. México pretende competir en los mercados internacionales favoreciendo la introducción de artículos que poseen componentes de capital y tecnología considerables, reduciendo así su capacidad para penetrar mercados tradicionalmente dominados por países que desde hace tiempo controlan esos elementos. De nueva cuenta, debería existir una inversión en el uso de los factores. Puesto que existe para México una ventaja comparativa en el intercambio externo, derivada de la posible utilización intensiva de mano de obra, una política de ocupación plena podría constituir al mismo tiempo una política de fomento a la exportación. De esta suerte, en el con-

tenido de lo que se venda al exterior, el trabajo debe convertirse en un componente fundamental, sirviendo de apoyo para el acceso a los mercados, dada la competitividad que proporciona su baratura.

Existen, en suma, diversos elementos que han influido en la transformación de la economía mexicana en los últimos veinte años. Un buen número de esos elementos ha contribuido a alentar la inserción del capital foráneo en el funcionamiento del sistema económico, por constituir medidas destinadas a fomentar la inversión, cualquiera que sea su origen, pero que han sido debidamente aprovechadas por el empresario extranjero. A los factores mencionados previamente, se agregan políticas fiscales que, en menoscabo del ingreso tributario, han dado pábulo al refinanciamiento fundado en recursos propios de la empresa. La disponibilidad de suministros a bajo costo de combustibles, energía eléctrica y transporte ferroviario también significa un aliciente para las empresas industriales. Además, la política monetaria y financiera ha estimulado el establecimiento de instituciones financieras de fomento al desarrollo, facilitando de esta suerte al sector industrial un acceso mayor al mercado financiero del que han disfrutado otros sectores, empleando para estos propósitos controles selectivos del crédito.⁵ Así, según datos del Banco de México, el sector manufacturero recibió, en el período 1967-1969, algo más de la cuarta parte del financiamiento total canalizado por el sistema bancario.

La inexistencia de un control de cambios proporciona una ventaja adicional, al permitir al inversionista extranjero la irrestricta transferencia al exterior de pagos por utilidades, regalías y asistencia técnica o en su caso, la repatriación del capital. El mantenimiento de una política de libre convertibilidad del peso a un tipo de cambio invariable desde 1954, constituye un seguro complementario para el inversionista contra los riesgos implícitos en una devaluación.

Sin embargo, debe hacerse notar que, desde otro punto de vista, las dos medidas señaladas en el párrafo anterior operan en el

⁵ G. Bueno, "Estructura de la protección en México", en Bela Balassa (comp.), *Estructura de la protección en países en desarrollo*. Publicado por CEMLA para BID-BIRF. México, 1972, p. 232.

contexto de un crecimiento económico caracterizado por un déficit en la cuenta corriente constante y en aumento. En esas condiciones, la libre remisión de utilidades y otras erogaciones ha contribuido a imponer una rigidez creciente en la balanza de pagos. Además, la irrestricta convertibilidad de la moneda proporciona un grado adicional de vulnerabilidad a las políticas gubernamentales. En efecto, la posibilidad de retirar fondos al exterior (por extranjeros o por nacionales) acarrea necesariamente una inhibición en la definición y ejecución de las medidas de diversa índole que pretenda llevar a cabo el Estado mexicano.⁶ Ello limita la capacidad de maniobra, pues existe la preocupación gubernamental constante de que la promulgación de una ley, el cambio de un funcionario público o una declaración presidencial, precipite la salida de capital, fenómeno que ha acontecido en más de una ocasión.

El déficit crónico en la cuenta corriente da por resultado que se le conceda un lugar preeminente en la política económica a toda cuestión relacionada con la balanza de pagos. De ahí que se requiera un flujo constante de capital extranjero, aunque para lograr este objetivo se obligue al país a una creciente dependencia del exterior. Una primera manifestación de ello se da con la adopción de una política liberal en materia de ingreso de inversión foránea directa. El aumento del endeudamiento externo es otra expresión de lo mismo. El efecto de estas medidas en la balanza de pagos ha sido sólo parcialmente positivo. Así, se ha incrementado gradualmente el porcentaje que representan los servicios de la deuda externa sobre los ingresos en cuenta corriente (22.4% para 1969). A ello se agrega el servicio por la IED, que genera presiones adicionales sobre las escasas divisas, como consecuencia de las erogaciones destinadas a la remuneración de servicios empresariales, tecnología y financiamiento. Si se suma el total de los servicios al exterior, el porcentaje se aproxima en grado peligroso a lo que usualmente se estima un nivel prudente de servicio al capital extranjero (35-37%).⁷ Esta cuestión también debe apreciarse a la

⁶ T. King, *Mexico: Industrialization and Trade Policies Since 1940*. OECD Development Centre. London, Oxford University Press, 1970, p. 61.

⁷ G. Bueno, "El sector externo y las metas de industrialización: el caso de México", documento mimeografiado, presentado en el Seminario sobre Desarrollo Nacional e In-

luz de las dificultades que existen para obtener ingresos corrientes en la magnitud y con la dinámica que exigen los compromisos de pago. Un elemento adicional de dependencia externa, está representado por una política de turismo destinada a obtener un considerable ingreso de divisas, aunque para ello se disponga de recursos originalmente destinados a otros fines sociales, ahora desviados al establecimiento de una infraestructura turística.

De esta suerte, aunque no existen en México incentivos especiales que proporcionen un régimen preferencial al capital foráneo, lo cierto es que dentro del contexto del desarrollo industrial mexicano, los empresarios extranjeros, más experimentados, con una mayor disposición de capital y con acceso a la tecnología más moderna, han sido capaces de aprovechar en forma óptima las oportunidades existentes. De ahí que en la evaluación del "clima de inversión" prevaleciente en el país, deba concluirse que México es uno de los países que ofrecen una atmósfera privilegiada para el capital foráneo. Para corroborar las bondades de este clima para el empresario extranjero, basta examinar la forma en que se ha expandido la IED en el sector manufacturero, que de estar situada en los 32 millones de dólares en 1940, ha aumentado a 2 100 millones para 1970. Ello significa una tasa media de incremento anual del 15% en el período considerado. Como se verá más adelante, este fenómeno encuentra su explicación en la naturaleza del desarrollo industrial mexicano.

El capital proveniente del exterior no se instala en México, ni en país alguno, por capricho o casualidad. Es preciso que existan condiciones específicas que hagan atractivo el flujo de inversión foránea. Se han mencionado ya algunas circunstancias de orden interno, presentes en el caso de México, para alentar la instalación del empresario extranjero. Otros fenómenos, de índole internacional, relacionados con la dilatación mundial de la IED, contribuyen también a la expansión en la actividad de las corporaciones foráneas. Conviene sin embargo detenerse en una cuestión que reviste una particular importancia y que probablemente aún no se ha explorado lo suficiente. Ya se indicó previamente que el "clima de

inversión” reúne varios componentes, que desde luego forman un todo. No obstante, presuponiendo la existencia de una atmósfera propicia para estimular al inversionista, en el caso de México probablemente el factor que influye en mayor medida para la atracción del capital foráneo es la naturaleza y pautas de la política de fomento industrial que se sigue. Es preciso, por tanto, examinar esta cuestión en el contexto de la experiencia mexicana reciente.

Inversión extranjera y desarrollo industrial

El decenio de los sesenta marca el inicio de la etapa de consolidación en el proceso de industrialización en México. Durante ese decenio, la importancia del sector manufacturero en el desarrollo económico nacional es manifiesta. El crecimiento de ese sector es significativamente superior a aquel que presenta la economía mexicana en su conjunto.⁸ Esta evolución de la economía mexicana ha representado una alteración en la estructura productiva entre 1960 y 1970, con un aumento considerable en la participación del sector manufacturero (de 19.2% a 22.8%) y una consecuente reducción en la del sector agropecuario (de 15.9% a 11.6%).

La expansión del sector industrial se explica fundamentalmente por el mayor grado de intensidad en el proceso sustitutivo de importaciones. En sus orígenes (la década de los cuarenta), ese proceso se inició con el desplazamiento de bienes de consumo y de utilización final que se abastecían desde el exterior. La producción local de esos bienes trajo consigo el aumento en las importaciones de insumos y artículos necesarios para elaborarlos. Ello ha obligado a reorientar el desarrollo industrial, en sus etapas recientes, hacia la sustitución de bienes intermedios, de consumo duradero y algunos de capital.⁹

Es precisamente la rama dedicada a la producción de bienes intermedios para otras industrias la que muestra un comporta-

⁸ Esta apreciación resulta válida para los últimos veinte años. En efecto, en el periodo 1950-1970, la economía se expandió a un ritmo promedio de 6.3% anual, en tanto que el sector industrial creció a uno de 7.5% por año.

⁹ Para apreciar cuáles son los sectores que muestran una mayor dependencia de la producción interna, véase L. Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México, Siglo XXI, 1970; capítulo V, en especial pp. 237-240.

miento más dinámico, lo cual se explica en función del margen de posibilidades de sustitución de importaciones existentes en los inicios del período, aunque debe señalarse que se advierte ya una reducción gradual en ese margen. A pesar de esa reducción relativa, conviene anotar que el grupo de industrias intermedias creció en fechas recientes con un ritmo un tercio más rápido que la media del sector manufacturero.¹⁰

En la evolución de la actividad industrial mexicana es importante destacar la participación creciente de la inversión extranjera, en particular en las ramas del sector manufacturero moderno, que son precisamente las que muestran mayor dinamismo. En efecto, si se considera únicamente la participación de las empresas extranjeras en el valor de la producción de la industria manufacturera, se advierte que en 1962 era de 19.6%. Para 1970 ascendió a 27.6. Sin embargo, al establecerse la distinción entre el sector industrial tradicional y el moderno, se pone en evidencia una participación considerablemente superior de la IED en la producción manufacturera total correspondiente a ese último segmento. En efecto, dicha participación es, en 1962, de 37.5%; en 1970 de 44.7%.

Para apreciar la importancia de la empresa extranjera en el valor de la producción de la industria manufacturera, conviene examinar con detalle el cuadro 1. El análisis indica que, por ramas industriales, la participación de la IED se ha incrementado prácticamente en todos los casos. Otra cuestión significativa que debe señalarse es la notable participación de la IED en el segmento moderno de cada rama.¹¹ Además, también es manifiesta la tendencia del capital foráneo a concentrarse en las actividades que aún ofrecen las mayores posibilidades en la sustitución de importaciones o que comprenden una proporción sustancial de artículos con un comportamiento dinámico en el mercado dentro de cada rama, artículos que generalmente desplazan a otros con innovaciones y generación de nueva demanda.

¹⁰ *La política industrial en el desarrollo económico de México*. México, NAFINSA-CEPAL, 1971, p. 27.

¹¹ La determinación del sector industrial moderno descansa en el tamaño de la empresa; en esta definición están incluidas las empresas con más de diez empleados.

Cuadro 1

MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EXTRAJERAS EN EL VALOR
DE LA PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
1962-1970

(En porcientos)

Rama manufacturera	En el total de cada rama ^a		En el segmento moderno de cada rama ^b	
	1962	1970	1962	1970
<i>TOTAL</i>	19.6	27.6	37.5	44.7
Productos alimenticios	4.9	8.6	18.8	26.5
Industria de bebidas	10.4	19.0	16.8	26.3
Industria del tabaco	65.0	79.7	77.7	84.0
Fabricación de textiles	4.7	6.8	5.8	7.9
Calzado y vestido	1.7	2.0	5.2	4.0
Madera y corcho, muebles y accesorios	1.3	7.2	4.4	15.9
Papel y productos de papel	22.4	27.4	31.3	32.9
Imprenta y editoriales	6.1	11.7	18.8	24.5
Cuero y productos de cuero	0.2	1.7	0.8	4.6
Productos de caucho	76.7	84.2	100.0	100.0
Industria química	58.4	67.2	80.0	77.8
Productos minerales no metálicos	24.4	26.6	56.5	54.2
Industrias metálicas básicas	17.7	25.2	20.0	27.6
Fábrica de productos metálicos	20.6	37.0	42.6	67.6
Construcción de maquinaria	44.9	62.0	100.0	100.0
Construcción de maquinaria eléctrica	58.3	79.3	100.0	100.0
Construcción de material de transporte	42.6	49.1	100.0	100.0
Industrias manufactureras diversas	17.6	29.6	44.8	60.5

^a Fuente: B. Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*, cuadro 15, apéndice estadístico (Estadísticas básicas de la IED en México). México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

^b Fuente: C. Bazdresch, "La política actual hacia la IED", cuadro 1. *Comercio exterior*, noviembre de 1972, p. 1012.

La modificación sectorial que se observa en el destino de la IED y su alta participación en la producción manufacturera moderna, obedece, entre otras razones, a la habilidad de los inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos, para desplazarse hacia aquellas actividades en donde su objetivo final, esto es, la redituabilidad de sus inversiones, esté garantizado por el desenvolvimiento del mercado interno.

Obviamente, también influye en todo ello el interés del gobierno mexicano de impulsar el desarrollo económico y, en particular, la industrialización del país. Dentro de ese contexto, los empresarios extranjeros, con una superior disponibilidad de recursos en términos de capital, tecnología y experiencia administrativa, han sabido hacer un uso racional y eficiente de esos recursos. Así, aún sin desatender necesariamente los renglones tradicionales de inversión, como la extracción de minerales y la producción de algunas otras materias primas, los inversionistas extranjeros se han dedicado a elaborar principalmente artículos destinados a satisfacer las necesidades internas, concentrando su actividad en las ramas del sector industrial donde poseen una ventaja comparativa en la utilización de sus recursos.

A pesar de las distorsiones que ha provocado la inversión extranjera en la economía mexicana, no se puede negar que ella ha tenido importantes efectos para el país, al desarrollar diversas actividades que han incorporado técnicas avanzadas a la economía, sobre todo en el campo industrial. Así, como resultado de la instalación de la IED, han surgido nuevas líneas de producción, lo cual ha dado lugar a amplias demandas de diferentes tipos de materias primas y productos intermedios y ha abierto la posibilidad de que éstas se produzcan en México. También es cierto que en los últimos años, las decisiones adoptadas con un cierto grado de común acuerdo entre empresa extranjera y gobierno, para mexicanizar algunos sectores de actividad —industria eléctrica, sistema bancario, azufre, minería— han significado, con el cambio en la propiedad, un control nacional sobre esos recursos y el establecimiento de políticas de aprovechamiento de los mismos, en beneficio del país.

Sin embargo, el grado de penetración de la IED en actividades

industriales (que la propia política gubernamental ha permitido) y la tendencia a adquirir empresas mexicanas existentes, aunque no tienen características exageradamente peligrosas de dependencia económica del exterior, llevan a la necesidad de proporcionar mayores controles y una nueva orientación cualitativa a la IED dentro de la economía mexicana, a fin de que la importancia y la contribución real de capital foráneo en su modalidad actual, traiga por consecuencia un equilibrio armónico con el interés nacional.

Es importante advertir, por otra parte, que sin descontar la pericia empresarial de los inversionistas extranjeros para ubicarse en los sectores privilegiados de la economía nacional, resulta indispensable poner de manifiesto las relaciones que existen entre esa pericia y la política de fomento industrial establecida por el gobierno mexicano, lo cual ha influido poderosamente en la evolución del sector manufacturero. En efecto, el Estado ha adoptado numerosas medidas que han servido para conformar la naturaleza y las características que presenta actualmente el sistema industrial del país. Una exposición sumaria de los rasgos distintivos de esa política, se encuentra en los términos de un estudio reciente sobre el desarrollo industrial en México:

A través de medidas de carácter proteccionista se ha resguardado el mercado nacional de la competencia externa y se ha dado preferencia inicialmente a la producción de bienes de consumo y más tarde a la de productos intermedios y bienes de capital. Exenciones tributarias, y la política impositiva en términos generales, han contribuido a fortalecer además los efectos de la protección, asegurando también a los empresarios niveles de utilidades muy elevados. El incremento de ahorro que de esa manera han obtenido las empresas, y una política crediticia particularmente favorable a las industrias, permitieron un rápido proceso de formación de capital en el sector manufacturero y atenuar los problemas de financiamiento que con frecuencia se presentan en los países en desarrollo. La política gubernamental ha conducido además a la creación de un número importante de empresas industriales del Estado, o ha apoyado la de algunas del sector privado, contribuyendo indirectamente a ensanchar los mecanismos crediticios. Asimismo, por acción gubernamental se han creado la infraestructura y los servicios básicos indispensables para el

progreso industrial, aparte de qué medidas y actividades emprendidas en otros segmentos de la economía han tendido a reforzar el clima propicio para la industrialización.¹²

Desde luego, cabe notar que la acción del Estado, al adoptar estas medidas, estuvo fundada, en ocasiones, por consideraciones económicas más generales, que no necesariamente tenían como propósito único el impulso de la actividad industrial. Como lo indica el estudio citado, las medidas proteccionistas actuales, en su conjunto, respondieron originalmente a necesidades de índole fiscal y a problemas de balanza de pagos. De la misma forma, la política impositiva quizá no se elaboró en beneficio exclusivo del sector manufacturero, sino más bien para tratar de fomentar la formación interna de ahorro y de capital, en un momento en que estos factores eran especialmente importantes para el desarrollo.

No obstante, la ejecución de ese conjunto de medidas estatales, destinado a la obtención de diversos objetivos, ha tenido sin lugar a dudas un impacto definitivo en el desarrollo de México. Esa política explica en buena medida los avances logrados en materia de industrialización. De igual manera, la estrategia de fomento a la industria proporciona un sustento de apoyo determinante al ingreso de capital foráneo directo, que se ha orientado hacia el mercado interno bajo el estímulo de la estructura de la protección en general y de otras disposiciones específicas que hicieron atractiva la instalación de la IED en México. Entre esas disposiciones se cuentan la integración de la industria y los programas de fabricación; las franquicias fiscales y los incentivos a la reinversión; el control selectivo del crédito, la instalación de industrias maquiladoras y los estímulos a la exportación.

Estrategia industrial y empresa extranjera

Para apreciar las relaciones existentes entre la estrategia mexicana de fomento industrial y la instalación de empresas extranjeras en el sector manufacturero, es necesario examinar los instrumentos básicos utilizados en la ejecución de esa estrategia. En principio,

¹² *La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.*, pp. 123-124.

la política de desarrollo industrial ha descansado, por una parte, en el otorgamiento de incentivos fiscales y por la otra, en la aplicación de medidas para la protección frente a la competencia externa y para la integración industrial.

Por lo que toca al sistema tributario mexicano, conviene anotar que su naturaleza ha influido en la expansión industrial tanto por la existencia de una política general de bajos impuestos como por haber concedido al sector manufacturero regímenes impositivos preferenciales. Este mecanismo ha facilitado la obtención de utilidades elevadas y una alta capacidad de ahorro para las empresas dedicadas a manufacturas. La combinación de una reducida carga tributaria general y de incentivos fiscales específicos para el desarrollo industrial, sin lugar a dudas ha influido positivamente en el ánimo del empresario extranjero que desea instalarse en el país.

La política de protección a las industrias locales frente a la competencia internacional, cuyo objetivo fundamental es el de sustituir importaciones, encuentra su instrumentación en dos mecanismos básicos: la imposición de aranceles aduaneros a la importación de bienes y el establecimiento de controles cuantitativos a las importaciones, administrados a través de un sistema de licencias o permisos previos.

Como se indicó anteriormente, con las medidas de carácter proteccionista se ha resguardado el mercado nacional de la competencia externa. Además, las exenciones tributarias y la política impositiva general han contribuido a fortalecer los efectos de la protección. Con ello, se ha creado un "clima de inversión" particularmente favorable a la expansión del sector manufacturero, al asegurar un rápido proceso de formación de ahorros y de capitales. Para nuestros propósitos, lo que interesa destacar es la forma como la empresa extranjera ha aprovechado los mecanismos de fomento industrial para instalar plantas manufactureras en México. Sin duda, los incentivos fiscales para el desarrollo de la industria han jugado algún papel en la atracción del capital foráneo. Sin embargo, es probable que el elemento de estímulo más importante para la IED esté representado por la política de protección a la industria. En efecto, se estima que las medidas tendientes a esta-

blecer aranceles y controles cuantitativos a la importación han constituido un factor determinante en la función que desempeña la inversión extranjera en la economía nacional.

El sistema de protección a las actividades manufactureras, que ampara a las industrias instaladas en el país de la competencia externa, proporcionó a las empresas extranjeras —que antiguamente abastecían al mercado mexicano mediante la exportación de sus productos desde sus plantas de origen— la alternativa de establecer sus propias fábricas en México o ser excluidas del mercado, dada la imposición de aranceles y de restricciones a la importación que significaba la política proteccionista. Aquellas empresas foráneas que optaron por instalar plantas en México tuvieron el beneficio de un mercado cautivo, que en muchos casos ha representado de hecho una situación de monopolio. De esta suerte, el sistema mexicano de protección a la industria significa la existencia de elevadas barreras a la importación de bienes. Sin embargo, la empresa extranjera se las ingenia para penetrar y salvar esas barreras, insertándose en los mercados protegidos. Este fenómeno invita a suponer el uso de un mecanismo semejante a aquel que se empleó, en épocas ya remotas y para propósitos diferentes, con el caballo de Troya. Por ello, es necesario examinar los principales instrumentos de fomento industrial y su efecto en la atracción de capital foráneo.

Los incentivos fiscales. La importancia de los incentivos tributarios¹³ como factor de fomento industrial ha descendido gradual-

¹³ El régimen de incentivos tributarios para el desarrollo de manufacturas se inicia en 1945, con la expedición de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, que concedía beneficios fiscales a las industrias clasificadas como "nuevas, necesarias o básicas". La conveniencia de establecer un sistema más selectivo llevó en 1955 a la promulgación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que si bien amplió las franquicias concedidas a las industrias comprendidas en ese régimen, también restringió el tipo de industrias elegible y el número de empresas que podría operar en un determinado campo. Las exenciones incluyen los impuestos de importación de maquinaria y materias primas; sobre ingresos mercantiles y al ingreso de las empresas; y se conceden por cinco, siete o diez años, según el caso.

Existen otros mecanismos fiscales de fomento industrial. La Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones establece un régimen preferencial para la ad-

mente. Ello se debe a que se han establecido criterios cada vez más estrictos, ante la existencia de un desequilibrio entre el sacrificio fiscal que representan esas franquicias y lo limitado, en términos relativos, que han significado para la promoción industrial. Además, el sistema de licencias y aranceles aduaneros a la importación constituye un mecanismo más sencillo y menos condicionado como instrumento proteccionista. Por ello, no resulta sorprendente advertir que el número de empresas beneficiadas con este tipo de franquicias fiscales se haya reducido de 79 en 1950 a 36 en 1960; de 30 en 1965 a 14 en 1970.¹⁴

En el período 1957-1961, la mayoría de los incentivos concedidos beneficiaron la producción de maquinaria y equipo eléctrico y equipos de transporte; bajo su amparo también se inició la elaboración de artículos altamente especializados en las industrias metálicas y químicas. La concentración de estímulos fiscales en estos rubros refleja el agotamiento parcial de la sustitución de artículos finales de consumo y la reducción paulatina de los rubros nuevos susceptibles de calificación para la obtención de beneficios fiscales. Esa tendencia también indica la orientación de la actividad empresarial en favor de algunas ramas de bienes intermedios y de capital. Así, de acuerdo con el estudio citado, en los últimos diez años, el número de concesiones otorgadas a las industrias de bienes de consumo no ha variado. En cambio, durante esa época se protegió la producción de nuevos artículos químicos y metálicos especializados y la elaboración de maquinaria no eléctrica, siendo notable el crecimiento espectacular de las franquicias concedidas a la industria automotriz y de refacciones y partes.¹⁵

La conclusión que se obtiene es que, al examinar "el tipo de industrias que se ha acogido a los estímulos de la Ley después de 1955, casi podría asegurarse que las mayores beneficiarias han sido las empresas modernas, altamente tecnificadas y con recursos

quisición de maquinarias y equipos en el exterior. Otros instrumentos utilizados se relacionan con los subsidios virtuales a las exportaciones y con los incentivos a la re-inversión.

¹⁴ Cuadro 57, apéndice estadístico, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, op. cit., p. 262.

¹⁵ *La política industrial en el desarrollo económico de México*, op. cit., pp. 181-182.

muy superiores a los promedios del país. Se advierte, por ejemplo, que una fracción elevada del sacrificio fiscal ha correspondido en los últimos ocho años a las exenciones concedidas a la industria automotriz".¹⁶

Debe advertirse que, en principio, el capital foráneo no queda incluido en las exenciones que se derivan del régimen establecido por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. En efecto, la Ley, en su artículo 13, deja fuera de sus beneficios a las sociedades extranjeras; en la práctica, se supone que también se excluyen a las sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero. Este criterio aparentemente se funda en varias razones. Una de ellas es que la pérdida de ingresos tributarios implícita en la exención de impuestos sólo se justifica si está orientada a alentar al empresario nacional. Este beneficio puede servir, además, como un estímulo para la formación de empresas mixtas con mayoría de capital mexicano. Otro factor importante tiene que ver con el régimen fiscal del país de origen de la inversión. La Ley concede una reducción hasta del cuarenta por ciento del impuesto al ingreso de las empresas. Si esta exención se concede a empresas con capital extranjero, ello significa renunciar a un ingreso fiscal que será recuperado por los gobiernos de origen de la inversión (por ejemplo, el norteamericano), que sólo permite deducir sus impuestos al ingreso de las empresas cuando los gravámenes han sido efectivamente pagados en el exterior, pero no toman en cuenta aquellos dispensados con motivo de franquicias fiscales.¹⁷

A pesar de la existencia de un principio general que excluye a la empresa extranjera de este sistema de franquicias fiscales, es preciso retornar al examen de una afirmación previa. Se ha dicho que el régimen de incentivos tributarios ha beneficiado a empresas modernas, altamente tecnificadas y con recursos muy superiores a los del promedio del país. A esta clasificación pertenecen prácticamente todas las empresas extranjeras instaladas en México. La industria automotriz ha sido puesta como ejemplo importante de

¹⁶ *Ibid.*, p. 184.

¹⁷ H. Vázquez Tercero, "La política mexicana sobre inversiones extranjeras", *Inversiones extranjeras directas privadas en México*. México, Comité Bilateral de Hombres de Negocios México-Estados Unidos, 1971, pp. 133-135.

una rama de actividad que ha aprovechado esas exenciones. Aunque escapa al alcance de este estudio el análisis de empresas particulares amparadas por el sistema de franquicias fiscales, es evidente la posibilidad de determinar que la fabricación de automóviles, camiones y autopartes está controlada en alta proporción por empresas con predominio básico de intereses extranjeros. Esto permite suponer la aplicación benévola, o al menos condicionada, de la cláusula "mexicanista" de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Ello es así por no existir una correlación entre la política que pretende beneficiar al empresario nacional y los resultados prácticos de esa política, que por lo visto favorece a las corporaciones transnacionales.

Proteccionismo e integración industrial. La política de protección industrial descansa fundamentalmente en la aplicación de controles cuantitativos a la importación. Aunque los aranceles continúan existiendo, resultan en cierta medida superfluos, puesto que las licencias constituyen mecanismos más efectivos de protección. Desde 1954 el sistema se ha extendido gradualmente. En 1947, los controles se aplicaban al 18% de las importaciones mexicanas. Para 1970, más del 80% del total de esas importaciones, estaban sujetas a control.

Con la diversificación de la producción industrial, las solicitudes de protección de los empresarios llevaron a hacer extensivo el requisito de permiso previo de importación a prácticamente todos los rubros industriales. Por esta vía, aseguraban un mercado cautivo, con las altas utilidades implícitas. Pero además ha existido, para estos propósitos, una garantía dual. En este sentido, es interesante anotar el comentario de Gerardo Bueno sobre la utilización simultánea de los aranceles y el régimen de permiso previo a las importaciones. Indica este experto que dicha utilización ha producido defectos serios en el sistema industrial, puesto que el empresario ha recibido en muchos casos una protección indiscriminada. Ante la facilidad de quedar amparado por cualquiera de estos instrumentos, con frecuencia el industrial que desea protección puede obtenerla prácticamente en la medida deseada, ya sea gestionando la imposición de aranceles a un producto (puesto que existe el

activo para la Secretaría de Hacienda de lograr una recaudación fiscal), o ya sea empleando el criterio de protección a la industria, convenciendo a la Secretaría de Industria (SIC) de que emita licencias de importación o permisos previos. De esta suerte el nivel de protección efectiva ha “rebasado en forma considerable los límites de lo necesario para auxiliar a las fábricas en etapas iniciales. Se prohibió, así, en ciertos casos, la persistencia de ineficiencia y la falta de una sana competencia”.¹⁸

Como es natural, la imposición de barreras a la competencia externa produjo el aumento en la inversión (nacional y extranjera) en manufacturas y la reducción considerable en la importación de bienes de consumo. Durante las primeras etapas del sistema proteccionista (1940-1955), las plantas que se establecieron en México fueron más bien ensambladoras. Sin embargo, durante la segunda mitad del decenio de los cincuenta, se registra un cambio importante en las directrices de la política industrial. En efecto, el gobierno mexicano adoptó en esa época medidas contrarias al establecimiento indiscriminado de plantas ensambladoras y reorientó la política proteccionista a las industrias auxiliares. Ello dio por consecuencia un impulso en favor de la integración industrial, con la inversión nacional y extranjera dirigida hacia la producción de bienes intermedios y de capital.¹⁹

En años recientes, se han producido algunas modificaciones adicionales. En los términos del estudio conjunto CEPAL-NAFINSA:

La protección ha tendido, ante todo, a otorgarse con carácter menos general y amplio, y han tomado cuerpo, además, disposiciones que la conceden teniendo más presentes los costos, los precios, el grado de competitividad internacional, y el objetivo de incrementar la integración de las relaciones interindustriales (la fijación de topes a las diferencias entre los precios internos y los internacionales, a los de integración de algunas industrias —como la automotriz— y a los programas de integración, constituyen un ejemplo

G. Bueno, “El sector externo y las metas de industrialización: el caso de México”, *op. cit.*, pp. 19-20.

H. K. Wright, *Foreign Enterprise in Mexico: Laws and Policies*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1971, p. 165.

de lo que se desea subrayar). El hecho parece reflejar preocupaciones diversas que tendieron a modificar y a hacer más específica la política de industrialización. [Un ejemplo de ello] es el interés de que el sector manufacturero contribuya a fortalecer la balanza de pagos por el lado de las exportaciones y de la sustitución de bienes intermedios o de capital, que se ha hecho más apremiante ante el apreciable aumento de la brecha externa que se ha producido en años recientes. En estrecha relación con lo anterior, se revela la preocupación por los efectos de un proceso ineficiente de desarrollo industrial en los niveles de precios, por el ensanchamiento de los mercados internos y por la absorción de mano de obra. Para hacer frente a esos problemas, además de las medidas indicadas y de las que se han adoptado para la colocación de manufacturas en el exterior, existe el propósito de revisar el arancel y el sistema de controles cuantitativos con el criterio de reducir protecciones excesivas y de fijar exigencias más estrictas en lo que se relaciona con los costos de producción de las empresas que necesitan protección especial para desarrollarse.²⁰

Como complemento necesario de la política de sustitución de importaciones, la promoción de la integración industrial se ha convertido en un aspecto básico de la política económica en la última década. La integración industrial tiene por objeto elevar gradualmente el contenido nacional de los insumos y bienes intermedios en la elaboración de productos finales. El grado de integración de una industria está representado por el porcentaje de insumos de origen nacional que posee el producto final o por la proporción de los costos directos de producción que se gasta en México.

Después de 1959, el gobierno ha estimulado la integración como una fórmula de acelerar la industrialización. La sustitución de bienes de producción importados se ha tratado de obtener por diversas vías. En ocasiones, el gobierno ha convencido a los empresarios de hacer mayor uso de insumos nacionales mediante la amenaza de abrir la frontera para el ingreso de artículos competitivos. También se ha aplicado a empresas que requieren el

²⁰ *La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit., pp. 134-135.*

favor gubernamental para sus importaciones.²¹ Con la instauración de los llamados “programas de fabricación”, a partir de 1965 se ha impulsado la integración vertical de la industria, mediante el desplazamiento de insumos, partes y piezas antiguamente abastecidas desde el exterior.²²

La ejecución de la política de integración industrial se ha hecho efectiva, en forma sobresaliente, en la industria automotriz. También se han sujetado al sistema otras ramas del sector manufacturero moderno. En todas estas actividades, se hace obligatoria la incorporación de un determinado porcentaje de contenido local en los productos manufacturados para cada una, porcentaje que usualmente es de 60 concediéndose un plazo aproximado de dos años, aunque existe flexibilidad en la aplicación de estos criterios, dependiendo, por ejemplo, del precio al que se venderá el producto terminado o el volumen de la producción destinado a la exportación. Poco control ha existido, sin embargo, en la eficiencia y costos de los productos intermedios.

Es cierto que no existen reglas legales que obliguen al empresario extranjero que desee operar en México a someter un programa de fabricación a la SIC. Sin embargo, prácticamente ninguna firma importante con participación de capital foráneo se ha instalado en México, a partir de 1965, sin el consentimiento previo de esa dependencia. Ello les proporciona cierta tranquilidad en lo que toca a la buena disposición gubernamental para obtener protección vía aranceles y controles a la importación y para conseguir licencias de importación de los artículos que se comprometen a elaborar o que son necesarios para el desarrollo normal de sus actividades productivas. Se les concede, además, exenciones arancelarias y ciertos incentivos fiscales. Para completar el cuadro de preferencias, se extiende autorización a las empresas para colocar sus productos en el mercado interno a precios superiores a los del exterior, determinándose previamente el margen aceptable de esos precios.

²¹ Wright, *op. cit.*, pp. 170-172.

²² Una explicación amplia sobre los permisos previos a la importación y sobre la integración industrial, se encuentra en P. García Reynoso, “La política mexicana de fomento industrial”, *Cuestiones económicas nacionales*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971, pp. 221-231.

Existen también otras consideraciones de mayor importancia. Como indica Wright,²³ con frecuencia, las empresas con un programa de fabricación aprobado tienen preferencia sobre otras compañías para importar el producto que habrán de elaborar en México durante el período que lleve la instalación de la planta. El empresario beneficiado puede constituirse en el único importador autorizado; de hecho, queda protegido contra la competencia y está en posibilidad de desarrollar el mercado para su producto aun antes de comenzar a fabricar en México. Este tratamiento privilegiado se ha concedido fundamentalmente a las empresas que inician la producción de un artículo no manufacturado en México.

Desde luego, no todas las empresas encuentran necesario o conveniente el procedimiento de obtener el beneplácito de SIC vía programas de fabricación, puesto que el mecanismo impone condiciones, siendo la más importante el del predominio mexicano en el funcionamiento de la empresa, aunque este criterio es discrecional y sujeto a negociación. Para eludir dicho requisito, algunas empresas extranjeras han procedido a adquirir el control de compañías mexicanas ya existentes. Otras, que no dependen en forma importante de autorizaciones gubernamentales, se instalan con control mayoritario o total de la empresa.

Al iniciarse en 1965 el sistema, la Secretaría de Industria y Comercio aprobó 32 "programas de fabricación". En 1970, se autorizaron 201 programas, siendo el total para el período 1965-1970 de 751.²⁴ De acuerdo con el estudio conjunto CEPAL-NAFINSA, las ramas que se beneficiaron en mayor medida con este instrumento han sido la automotriz, motores de combustión interna, partes y refacciones automotrices, tractores, bicicletas y motocicletas, equipo para la construcción, herramientas, compresoras y bombas, equipos para radio y comunicación, implementos agrícolas, cadenas de uso industrial, química y petroquímica, equipo y accesorios eléctricos, máquinas y equipo de oficina.

De nueva cuenta, el principio general es que para la aprobación de estos "programas" se exija el requisito de que las empre-

²³ Wright, *op. cit.*, pp. 159-160.

²⁴ Cuadro 53, apéndice estadístico, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, *op. cit.*, p. 258.

sas sean controladas mayoritariamente por intereses nacionales. Supuestamente, las empresas beneficiadas con los "programas" han sido, en la mayoría de los casos, inversiones conjuntas de capital extranjero y mexicano. Sin embargo, es preciso hacer notar que en todas las ramas descritas en el párrafo anterior existe, en la práctica, un predominio casi absoluto por parte de las empresas foráneas.

Los efectos del proteccionismo industrial

La influencia de la política de protección a la industria ha sido, sin lugar a dudas, determinante en la expansión de la economía mexicana, al crear las condiciones adecuadas para el proceso sustitutivo de importaciones. Sin desconocer los efectos benéficos de este sistema, es evidente que también ha causado algunas distorsiones. Por ejemplo, en lo que toca al sector externo, el proteccionismo favoreció durante la primera etapa el ritmo de crecimiento y el ahorro de divisas. Sin embargo, por estar orientada la actividad manufacturera a la satisfacción del mercado interno, no alteró la estructura de las exportaciones, con lo cual se mantuvo el desequilibrio externo. Además, la necesidad de sustituir bienes de consumo final trajo consigo la necesidad de importar bienes intermedios y de capital, con lo cual se introdujeron nuevos elementos de inflexibilidad en la balanza de pagos. También se estableció un nuevo tipo de vulnerabilidad en la economía, puesto que la importación de productos intermedios y bienes de capital resulta indispensable para mantener en marcha el aparato productivo y para que las exportaciones tengan una situación competitiva internacional.²⁵

La rigidez en el sector externo, provocada, entre otras razones, por el incremento creciente de importaciones destinadas a alimentar el sistema sustitutivo de bienes de consumo final, acarrea la necesidad de recurrir en mayor medida al financiamiento externo

²⁵ Rafael Izquierdo, "Protectionism in Mexico", en R. Vernon (comp.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*. Cambridge, Harvard University Press, 1964, pp. 246-251; G. Bueno, "El sector externo y las metas de industrialización: el caso de México", *op. cit.*, p. 11.

—inversión directa y empréstitos— a pesar de que ello representa a la larga una ampliación en la brecha comercial. Así, el proceso de sustitución de importaciones “supone, para seguir funcionando, la introducción de inversiones extranjeras —capital, tecnología, licencias, asistencia técnica— que se constituyen de este modo en condición y garantía del modelo de crecimiento”.²⁶

Los factores descritos han servido, en cambio, para que el empresario extranjero aproveche estas circunstancias en forma privilegiada. Ante la existencia de fuertes presiones en la balanza de pagos, el aporte financiero inmediato de capital foráneo proporciona un alivio importante en la estabilidad cambiaria y en los ritmos de desarrollo. Al mismo tiempo, los elevados coeficientes de utilidad quedan claramente asegurados con la existencia de un mercado altamente protegido.²⁷ Esto provoca, además, que el empresario no encuentre atractivo alguno en lanzarse a los riesgos de la competencia en los mercados internacionales. Así, el inversionista extranjero desplaza o se asocia cada vez en mayor medida con el empresario nacional, fenómeno que se traduce, como indica Ibarra, en un considerable encarecimiento de los costos del financiamiento externo, con efectos adicionales en la asignación de recursos y en la naturaleza de la autonomía del desarrollo nacional.²⁸

Existen, sin duda, diversos elementos que han contribuido a que el capital foráneo se instale con ventaja en las ramas industriales básicas, que poseen además un ritmo de crecimiento dinámico. A los factores descritos, se agrega el efecto combinado de una demanda interna en constante expansión y un sistema de sustitución de importaciones que otorga altos niveles de protección en aquellas ramas de actividad en donde se encuentra concentrada la IED.

Es importante indicar que de acuerdo con estudios elaborados por Gerardo Bueno,²⁹ el promedio de protección efectiva implícita

²⁶ C. M. Vilas, “Empresas multinacionales y crisis de hegemonía”, *Foro Internacional*, Núm. 53, julio-septiembre, 1973, pp. 58-59.

²⁷ *La política industrial en el desarrollo económico de México*, op. cit., pp. 414-415.

²⁸ David Ibarra, “Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México”, en *El perfil de México en 1980*, Vol. I, México, Siglo XXI, 1970, p. 165.

²⁹ G. Bueno, “Estructura de la protección en México”, op. cit., p. 253.

para el conjunto del sector manufacturero es de 28%. Dicho esto, es indispensable poner de relieve tres cuestiones fundamentales que sirven para arrojar alguna luz sobre la forma en que la empresa extranjera ha aprovechado la estructura proteccionista mexicana. En primer término, existe una tendencia a elevar la protección conforme aumenta el grado de elaboración. Por ejemplo, la industria procesadora de alimentos recibe, en promedio, una protección efectiva implícita de 4.7%. Sin embargo, al desagregarse esta rama, se advierte que la elaboración de carne y producto lácteos está protegida en un 195.7%. Es precisamente en esta área donde se encuentra instalada la empresa extranjera. Para el resto de los bienes de consumo no duraderos, la protección asciende a cerca del 32%. En las ramas productoras de insumos y de artículos de consumo duraderos, las cifras se elevan al 42 y a poco más de 100%, respectivamente. En la industria automotriz, la protección es de 254.7%.³⁰

La segunda cuestión importante es que los niveles más altos de protección efectiva —56%— corresponden a las industrias que compiten con las importaciones. En cambio, las industrias no competitivas reciben tan sólo el 15% de protección y las de exportación el 23%.³¹ La estructura de la protección ha traído como consecuencia una concentración en industrias sustitutivas de importaciones, en deterioro de la actividad exportadora.

Una última cuestión se refiere a la forma en que la protección ha favorecido el uso relativamente denso de tecnología y capital. En este sentido, es especialmente pertinente la observación que indica la existencia de una paradoja notable: “las industrias donde la relación capital-trabajo es más elevada, suelen ser, en general, las que disfrutan de mayor protección, mientras las industrias en que es más baja la reciben menor. Es decir, las industrias más capitalizadas vendrían a ser las menos competitivas”.³²

Sin lugar a dudas, el sistema de protección industrial ha sido un instrumento determinante en la evolución de la economía me-

³⁰ *Ibid.*, cuadro 8.7, pp. 242-245.

³¹ *Ibid.*, cuadro 8.8, p. 248-49.

³² *La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.*, p. 51; ver también cuadro 32, p. 110.

xicana. La asignación de los beneficios que ese sistema ha traído sería en extremo difícil de determinar. Sin embargo, una cuestión parece cierta. La estructura de la protección en México está orientada a amparar industrias que poseen un alto grado de elaboración en sus productos. Además, se trata de industrias que descansan fundamentalmente en el uso de capital y tecnología. Por último, la función principal de las industrias protegidas ha sido la explotación del mercado interno. Recuérdense tan sólo que la empresa extranjera queda comprendida dentro de cada una de estas categorías.

A manera de conclusión, y a la luz de las consideraciones expuestas en estas notas, resulta sencillo entender el fundamento de esta sugestiva inscripción: "*Investments in Mexico: Growth with Security*". Progreso nacional, orden interno, seguridad en la inversión, reutilización del capital, expansión industrial, proteccionismo, mercados cautivos, incentivos fiscales y otros conceptos de signo idéntico son, qué duda cabe, elementos que invitan aun al empresario más cauto a invertir sus ahorros en México. Desde luego, el efecto que tienen estos estímulos, en términos de la influencia del capital foráneo en el desarrollo nacional, debe ser explorado.

CAPITAL EXTRANJERO Y DESARROLLO NACIONAL

Los criterios de evaluación

En el análisis del fenómeno de la inversión extranjera, es generalmente aceptado que los beneficios que se derivan de la presencia de empresas internacionales, radican en la transferencia al país en donde operan de un conjunto de factores económicos complementarios. Un primer factor es el suministro del capital adicional que inyecta a una economía la inversión extranjera. Sin embargo, es probable que el factor de mayor trascendencia en la contribución de la corporación transnacional, descansa en su aportación de nuevas técnicas de producción y dirección, en el flujo de talento empresarial altamente experimentado y especializado y en la introducción de una tecnología avanzada. Con el ingreso de las

empresas extranjeras a industrias importantes, se producen además efectos indirectos en la economía, al repercutir su presencia en el incremento de la productividad global de la economía, puesto que se desarrollan industrias auxiliares y se estimula la productividad de otros recursos.³³

En el caso de la empresa internacional, existe una ventaja comparativa adicional con respecto a la firma nacional. En apoyo de la subsidiaria que se instala en un país, están los recursos y la experiencia que proporciona la casa matriz, lo cual incluye no sólo personal empresarial y técnico, sino también un cúmulo de experiencias operativas en muy diversos medios económicos. De esta suerte se transfieren, a través del sistema corporativo internacional, valores intangibles que comprenden técnicas de producción, conocimiento de diferentes mercados y dirección de relaciones industriales. La posibilidad de hacer uso de esta experiencia acumulada permite a la corporación transnacional aumentar considerablemente su eficiencia.³⁴ Por ello, el mayor provecho y utilidad que obtiene la empresa internacional no es sino el reflejo de la explotación óptima de oportunidades que la misma empresa crea o descubre.³⁵

Es precisamente el hecho de disponer de recursos de capital, tecnología y organización superiores a aquellos que normalmente posee la compañía nacional, lo que sitúa a la corporación transnacional en posición ventajosa. Este complejo de factores sirve de incentivo a los gobiernos para atraer y fomentar la presencia de estas empresas en los mercados nacionales.

Sin embargo, la posibilidad que tiene la empresa internacional de explotar mejor las oportunidades que se le presentan se traduce también en un costo para el país receptor de la IED, que debe pagar un precio por el capital, la tecnología y la organización transferidos. Además, el control de los recursos por la empresa extran-

³³ E. T. Penrose, "Foreign Investment and the Growth of the Firm", en J. H. Dunning (comp.), *International Investment*. Penguin Books, Middlesex, 1972, p. 261.

³⁴ J. H. Dunning, "The Multinational Enterprise: The Background", en J. H. Dunning (comp.), *The Multinational Enterprise*, Nueva York, Praeger, 1971, p. 31.

³⁵ P. Streeten, "Costs and Benefits of Multinational Enterprise in Less Developed Countries", en *The Multinational Enterprise*, op. cit., p. 242.

jera no necesariamente está orientado en beneficio de la economía del país anfitrión. El uso más eficiente de los recursos por la empresa internacional no siempre va acompañado del respeto por consideraciones útiles al país receptor de la IED. Las operaciones de las subsidiarias extranjeras pueden acentuar las desigualdades en la distribución del ingreso, puesto que la mayor eficiencia en la productividad significa también una concentración en las utilidades. Es probable, asimismo, que la presencia de grandes corporaciones acarree un aumento en el desempleo de mano de obra no calificada, dado que la tecnología requerida hace un mayor énfasis en el factor capital.³⁶

La evaluación de la función que desempeña la operación del capital foráneo en el proceso de desarrollo de un país pertenece, fundamentalmente, al campo general de la política económica. Sin embargo, la experiencia de los países receptores de capital demuestra que la presencia de filiales extranjeras acarrea consecuencias de índole política, legal y social en el país anfitrión. Por ello, conceptos íntimamente vinculados a la naturaleza de la empresa transnacional, como son la transferencia de capitales y su impacto sobre la balanza de pagos; la transmisión de tecnología y su adaptación al medio local; la creación de fuentes de trabajo y la importación de técnicos y administradores extranjeros; la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones, y otros más, deben ser apreciados en función no sólo de consideraciones económicas, sino también con relación a su coherencia con los objetivos globales de desarrollo. Los beneficios de carácter económico o tecnológico implícitos en el funcionamiento de las corporaciones internacionales, deben ser contrastados con la posible pérdida o disminución de autonomía nacional. Estos costos pertenecen a la esfera de lo político y deben ser juzgados a la luz de ese criterio. Desde esta perspectiva, la IED se desprende de la disciplina económica para trasladarse a un ámbito más complejo, en donde la operación económica, con toda su importancia, se subordina al conjunto de factores pertenecientes a la política interna de un Estado y a su capacidad de maniobra para funcionar en el plano internacional.

³⁶ Streeten, *loc. cit.*

Los gobiernos han mostrado una preocupación cada vez mayor ante los efectos que produce la presencia de la IED, y su agente más importante, la empresa multinacional. Existe el temor de una alineación del poder de decisión del Estado y el peligro de perder el control sobre las directrices básicas que atañen al interés nacional. No es posible definir en términos cualitativos o en términos temporales el momento en que ocurre este desgaste de la soberanía. Lo cierto es que ante la expansión de la corporación transnacional, los países importadores de capital han considerado que ello puede significar la enajenación de la economía nacional a extranjeros, corriendo el riesgo de que, como consecuencia de una infiltración gradual, en algún momento futuro sobrevenga una pérdida de independencia. La existencia de una preocupación política ante la erosión del poder de decisión de los Estados se combina con la inquietud de los gobiernos al advertir los costos elevados que significa, en términos económicos y sociales, la presencia de la inversión foránea.

Es evidente la posibilidad real de que la IED, en determinadas condiciones, represente un beneficio para los países que requieren importar capital y tecnología. Sin embargo, es inútil emitir juicios de valor absolutos sobre los beneficios o costos, en abstracto, de la empresa extranjera. La alternativa no consiste en determinar si la IED es “buena” o “mala”. Se requiere, en cambio, definir, con estudios empíricos que examinen sectores y ramas de actividad específicos, las circunstancias bajo las cuales la IED resulta provechosa, a corto y a largo plazo, para los intereses nacionales de un país determinado.

A la luz de esas consideraciones, será posible apreciar la función que cumple la empresa internacional en el proceso de desarrollo. Sin embargo, es indudable la dificultad para evaluar el impacto global que produce el capital foráneo en un país. Ello es así, por no existir una unidad de medición que permita definir, con certidumbre absoluta, los efectos de la IED. Es manifiesta la ausencia de un sistema exacto de pesas y medidas que auxilie en la ponderación de los valores de la corporación transnacional. Es por ello cierta la afirmación de Evans, quien señala que es preciso entender que la contribución de la IED “descansa fundamentalmente

en la transferencia de intangibles, más que en la transferencia de capital".³⁷

Los factores tangibles e intangibles que normalmente acompañan a la IED pueden significar una efectiva contribución al desarrollo. Para que el provecho sea cierto, es preciso establecer las condiciones bajo las cuales habrán de limitarse los efectos negativos de la instalación de capital foráneo. Estos efectos, que en ocasiones no pueden ser determinados con exactitud, dan origen a las fricciones entre inversionistas extranjeros y gobiernos de países receptores de capital.

Con frecuencia, existe un conflicto de intereses entre las empresas internacionales y los países donde operan.³⁸ Ello es así porque los objetivos generales de esas corporaciones no son, en todos los casos, coincidentes con los propósitos generales de desarrollo y de bienestar social que persigue una comunidad. A pesar de esta incompatibilidad, resulta utópica la pretensión de un proceso de desarrollo autárquico, en particular para los países no industrializados. De esta premisa se deriva la necesidad de establecer esquemas de planeación y, en su caso, reformas estructurales, que se traduzcan en un mayor grado de adecuación entre las metas políticas, económicas y sociales de una nación y la orientación utilitaria de la empresa transnacional. Corresponde a los gobiernos adoptar políticas que, en función del mismo criterio del uso racional y eficiente de los recursos, representen un mejor aprovechamiento de la presencia de la inversión extranjera en sus economías.

El diseño de una política orientada a regular y a controlar la operación de la empresa extranjera debe incluir, en uno de sus capítulos esenciales, el establecimiento de un sistema legal que

³⁷ P. B. Evans, "National Autonomy and Economic Development: Critical Perspectives on Multinational Corporations in Poor Countries", en *Transnational Relations and World Politics*, número especial de *International Organization*, Vol. XXV, Núm. 3, 1971, p. 680. Véase también P. Streeten, "La contribución de la inversión extranjera directa al desarrollo", *Comercio Exterior*, mayo de 1970, p. 415.

³⁸ El título de un libro describe claramente lo que se desea subrayar: *The Coming Clash: The Impact of Multinational Corporations on National States*, por H. Stephenson, Nueva York, Saturday Review Press, 1972. Véase también a J. Fayerweather, "The Internationalization of Business", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, septiembre de 1972, pp. 1-11.

proporcione un fundamento normativo a la acción del Estado. Con el fin de neutralizar el impacto que produce la presencia de la corporación transnacional, para los gobiernos es indispensable contar con un orden jurídico que consagre la estrategia económica, política y social que habrá de utilizar el Estado como instrumento para enfrentarse al funcionamiento de la empresa extranjera. Es cierto que la destreza y la capacidad de maniobra de la corporación internacional para eludir esquemas de regulación puede frustrar, en más de un caso, las previsiones del legislador. Es importante advertir que la empresa multinacional representa un fenómeno en constante evolución, cuya operación descansa en una estrategia dinámica y progresiva, siempre dispuesta a encontrar rendijas y fórmulas de escape para sustraerse de los sistema de control. Sin embargo, la constitución orgánica de principios e instituciones jurídicos fundamentales en torno al tratamiento del capital foráneo es, sin lugar a dudas, uno de los mecanismos básicos que posee el Estado para la ejecución de una política sobre inversiones extranjeras. Desde luego, un orden jurídico estático y aletargado será a todas luces insuficiente para contrarrestar la estrategia permeable y dúctil de la empresa internacional. Por ello es imprescindible planear, con base en métodos de información adecuados, políticas legislativas de largo plazo, cuya naturaleza permita introducir los ajustes indispensables para clausurar las fisuras jurídicas y de otra índole que aprovecha la corporación transnacional.

La importancia de la inversión extranjera

Aunque es cierto que en términos económicos, y con base en consideraciones globales, la IED en México no parece representar problemas serios de dependencia externa, es preciso tener en cuenta que los rubros donde se encuentra ubicado actualmente el capital foráneo y en donde su participación es muy importante, juegan un papel clave en el desarrollo nacional, por ser los más dinámicos en la economía mexicana.

Los datos existentes indican que la participación de la IED respecto al esfuerzo interno de ahorro y la formación de capital del país puede calificarse de secundaria. En efecto, durante el período 1962-1970, la IED representó, en promedio, el 4.9% del ahorro

interno total del país y el 8.8% del correspondiente al sector privado. Por otra parte, la formación de capital fijo de las empresas extranjeras, en términos globales, significó el 5% de la formación total de capital fijo en México y el 7.5% de la formación de capital privado.³⁹

Aun cuando la contribución de las empresas extranjeras al valor total de la producción nacional tampoco es muy significativa, es necesario destacar que su participación ha venido ascendiendo. En efecto, en el conjunto de la actividad económica, aumentó de 9.8% en 1962 a 12.6% en 1970. Sin embargo, lo que es aún más importante es advertir que dicho incremento se localiza únicamente en la industria manufacturera, que aumenta del 19.6% en 1962 al 27.6% en 1970. Estas proporciones son todavía más impresionantes cuando se examina el segmento moderno del sector manufacturero. Como ya se indicó previamente, en este caso la participación de la IED es de 37.5% en 1962 y aumenta a 44.7% para 1970.

Con los datos anteriores, se pretende señalar que en términos generales, la inversión extranjera en México aparentemente no representa, desde una perspectiva económica, un serio problema de magnitudes globales. No obstante, la influencia real de la IED se advierte, sobre todo, por los efectos que produce su predominio gradual de las actividades económicas más dinámicas y que ofrecen mejores perspectivas de rentabilidad, aprovechando la experiencia que posee la empresa extranjera a nivel internacional, en su personal altamente calificado, en sus facilidades de complementación transnacional y en su capacidad para desarrollar sus actividades con mejor tecnología y con sistemas más eficientes de distribución, administración y publicidad.

El control que ejerce la IED en México es muy importante, principalmente, en las industrias del hule, de maquinaria, de productos químicos, de equipo de transporte y de productos metálicos. Ese control se ejerce, precisamente en aquellas actividades que son la clave para un desarrollo económico acelerado y, especialmente,

³⁹ Para la elaboración de este estudio, el autor ha aprovechado datos y conceptos incluidos en B. Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

para un proceso de industrialización sólido y tecnológicamente avanzado.⁴⁰

Las empresas transnacionales en México

Para entender adecuadamente la importancia que posee la inversión extranjera en México, es preciso examinar, así sea en forma sumaria, los rasgos distintivos que presentan algunas filiales de empresas transnacionales que operan en el país.⁴¹

En 1970, el Banco de México registró 1 915 empresas extranjeras. De este total, 242 compañías son subsidiarias de un sistema corporativo que tiene una extraordinaria importancia económica en Estados Unidos. En efecto, las 170 empresas matrices de esas 242 filiales ocupan una posición dominante en la economía norteamericana, por su magnitud, alta rentabilidad, volumen de venta, desarrollo tecnológico, empleo de personal altamente calificado y gastos de publicidad. Además, estas grandes empresas están identificadas con la nueva forma de inversión privada en el exterior, que supone la existencia de un sistema corporativo multinacional y cuyo fundamento descansa en una estrategia global de largo plazo.

La importancia que posee, en la estructura general de la inversión extranjera en México, un pequeño número de grandes empresas es bien evidente. En efecto, los datos consignados en un estudio preliminar⁴² dejan constancia de la situación privilegiada del grupo de las 242 subsidiarias de las 170 empresas transnacionales norteamericanas. Este conjunto de filiales representa más de una tercera parte del valor de la inversión extranjera en México. También se concentra en este reducido grupo de empresas más de la tercera parte de los ingresos por ventas obtenidas por la IED en su conjunto. De la misma forma, las 242 filiales logran ganancias que constituyen una proporción superior a la tercera parte de las utilidades logradas por el total de la IED en México. Los índices de ocupación atribuibles al grupo de las 242 subsidiarias son importantes con relación al total de la fuerza de trabajo

⁴⁰ Véase el cuadro 1, *supra*, p. 13.

⁴¹ Para un examen más detallado del tema, véase B. Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*, *op. cit.*, apéndice al capítulo III, pp. 85-92.

⁴² *Ibid.*

empleada por la IED en el país, pues significa más de la cuarta parte de dicha fuerza de trabajo. En todos estos órdenes, es notable la preeminencia de las filiales de empresas transnacionales norteamericanas dedicadas a actividades manufactureras.

Por su magnitud y características, es obvia la conclusión de que el grupo de las 242 subsidiarias es importante en el contexto de la economía nacional. Por sus rasgos distintivos, se trata de un grupo perfectamente identificable. Esta circunstancia debe ser aprovechada en la elaboración de una política en materia de inversiones extranjeras y en la aplicación de una estrategia a nivel gubernamental, que haga derivar beneficios tangibles de la presencia de empresas multinacionales en México.

Procedencia y ubicación de la IED

En 1970 el valor en libros de la IED en México ascendía a 2 822 millones de dólares, de los cuales el 80% era propiedad de personas o firmas norteamericanas. La inversión procedente de Alemania, Inglaterra y Suiza representaba, cada una, 3%; Japón sólo tenía invertido 22 millones de dólares (menos del 1% del total de la IED en México). Para 1970, el 74% de la IED estaba concentrada en la industria manufacturera (comparado con el 7% en 1940); el 16% en el comercio y el 6% en la minería.

Por el origen del capital, prácticamente el 80% de la IED dedicada a la industria y el comercio y el 91% de las inversiones extranjeras en minería pertenece a empresarios norteamericanos. Si se considera cada una de las ramas manufactureras, de nueva cuenta el dominio de los inversionistas estadounidenses es absoluto, ya que las firmas de origen norteamericano representan, dentro de cada rama, de un 70% a un 100% en la composición del capital foráneo instalado en el sector industrial. La excepción más relevante está en la industria de productos de minerales no metálicos (cemento), pero aun en este caso la IED norteamericana representa el 48% (el 43% es inglesa). Asimismo, en la industria manufacturera, la IED se destina principalmente a las actividades consideradas dinámicas, o sea, aquellas que se caracterizan por producir, fundamentalmente, bienes de consumo duradero, intermedio y de capital que el desarrollo del país demanda de manera

creciente y donde todavía existe un amplio margen de sustitución de importaciones y en donde la productividad se puede elevar con relativa facilidad.

Aportación de capital

Tradicionalmente, se ha atribuido a la inversión extranjera la función de diseminar capital mediante la exportación de fondos que realizan los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. Sin embargo, esta función ha ido perdiendo crédito en la evaluación a largo plazo de la IED, al advertirse que al cabo de un cierto tiempo, los flujos de capital revierten con creces hacia el país que proporcionó en un principio los fondos. Por ello, se afirma que los aportes de capital de la IED son mínimos, puesto que las subsidiarias se financian en proporción elevadísima con recursos locales y sus pagos al exterior representan un drenaje neto de recursos que resulta superior al aporte original.⁴³ Así, es necesario advertir que los flujos de capital que acompañan a la IED son importantes, en la generalidad de los casos, únicamente en la etapa inicial de la instalación de una empresa extranjera en un país determinado.

La situación en México sirve como ejemplo para ilustrar la existencia de un balance negativo en lo que toca a los ingresos de capital por IED. En 1940, la comparación entre ingresos y egresos de capital por concepto de IED arrojó un saldo desfavorable de 10 millones de dólares. En 1960 se incrementa a 63 millones y en 1970 asciende a 151 millones de dólares. Esta situación negativa tiende a acentuarse con el tiempo, ejerciendo presiones sobre la balanza de pagos. Para 1976, se estima que el saldo será de 360 millones de dólares. Naturalmente, esa diferencia entre los ingresos y los egresos se ha debido, fundamentalmente, a la inversión en industria: en 1960 el saldo de la IED en el sector industrial representó el 52% y en 1970 el 90%. En el período 1960-1970 el saldo acumulado negativo fue de 931 millones de dólares, de los cuales el 90% correspondió a la cuenta con Estados Unidos.

De lo anterior se desprende que por efectos directos, la IED

⁴³ O. Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII, Núm. 150, abril-junio 1971, p. 619.

no está contribuyendo a un traspaso neto de recursos por divisas, sino que, por el contrario, afecta negativamente la balanza de pagos. Esta situación no debe tomarse como una medida exacta del efecto descapitalizador de la IED sobre la economía mexicana, ya que además de los efectos multiplicadores sobre variables económicas como la ocupación, el ingreso, el ahorro y los impuestos, habría que considerar el ahorro neto de divisas derivado de la exportación y la sustitución de importaciones, así como de la importación de maquinaria y de materias primas. No obstante, hasta la fecha, los llamados efectos "indirectos" no han podido cuantificarse, aunque los pocos intentos que se han hecho para aproximarse a ellos dan estimaciones que de ninguna manera pueden considerarse optimistas.

Financiamiento de la IED

Del análisis de la estructura del financiamiento del activo total de las empresas extranjeras se deduce que existe, en general, la tendencia a utilizar en mayor medida los recursos internos provenientes del crédito bancario y del país y de las reservas de activo de las propias empresas. La proporción de los recursos de origen externo propende a disminuir. Ello es particularmente cierto en la industria manufacturera.

Los datos disponibles sobre las fuentes de financiamiento del activo total de las empresas extranjeras, indican que para 1965, el 48% se financiaba con recursos externos y el 52% con recursos internos. Para 1970, el financiamiento con recursos externos se reduce al 36% y la proporción de recursos internos aumenta a 64%.

Todas estas consideraciones hacen suponer que son en realidad los países subdesarrollados los que están financiando, con recursos que les son escasos, las operaciones de las empresas internacionales. Sin embargo, el criterio aritmético de ingresos y egresos no puede ser suficiente para evaluar la aportación de la IED. Como señala Evans, es probable que esta inversión tenga utilidades excesivas y que remita más capital del que invierte y aún así contribuir de alguna forma al desarrollo económico de los países subdesarrollados. Ello es así "si la organización y los conocimientos

técnicos que proporciona sirven para estimular el proceso de industrialización".⁴⁴ Esta cuestión, sin embargo, no puede ser cuantificada. De ahí que los gobiernos muestran su aprensión ante un fenómeno de gradual descapitalización, puesto que es éste un dato que sí se puede observar de manera precisa.

Utilidades

La tasa de utilidad promedio de la inversión extranjera ha venido aumentando con el transcurso del tiempo. En 1940 era de 6.7% y en 1970 de 10.1%. En general, la redituabilidad de la inversión norteamericana es un poco mayor que la del conjunto de la IED en México.

En 1970, de las tres actividades en que se encuentra concentrada la IED, la minería es la que presenta las más altas tasas de utilidad (alrededor del 17%); en el comercio ha sido de 8% y en la industria del 11%. En esta última actividad, la situación por ramas manufactureras no presenta desviaciones muy considerables respecto a la tasa media de la industria.

Sin embargo, los datos sobre la tasa de utilidad no siempre resultan adecuados para medir la rentabilidad real de la IED, debido, entre otras razones, a que las empresas ocultan utilidades en forma de intereses, regalías y pagos por asistencia técnica. Además, esta evaluación no es precisa porque los costos están inflados por la sobrefacturación de las materias primas, de los bienes intermedios y de los de capital que las matrices venden (o aportan a cambio de acciones) a sus subsidiarias. Asimismo, los ingresos se ven mermados por las ventas a bajos precios que realizan las filiales a la casa matriz y a otras subsidiarias.

Si a las utilidades declaradas se agregan otras formas de rendimiento de la IED, bajo las cuales se suelen ocultar ganancias, como son los pagos por intereses, regalías y asistencia técnica, la tasa de rentabilidad media global aumenta considerablemente. De esta suerte, en 1970 la tasa de rentabilidad en el sector manufacturero sería de 19.4%; en el comercio de 13.9% y en la minería

⁴⁴ Evans, *op. cit.*, p. 680.

de 23.3%. Para el conjunto de las actividades económicas, dicha tasa asciende a 18.4%.

Reinversión de utilidades

El examen de la composición de los ingresos anuales por concepto de inversión extranjera indica que éstos tienden a basarse en mayor medida en la reinversión de utilidades que en nuevas inversiones. Este fenómeno, por sí solo, propende a crear efectos negativos sobre la balanza de pagos, pues da lugar a nuevas utilidades, potencialmente transferibles al exterior, sin que haya mediado ninguna nueva aportación de capital externo.

La reinversión de utilidades, cuya ventaja más obvia es que vuelve a crear capacidad productiva, ingresos, ocupación y recursos fiscales, tiene también sus desventajas. Estimular excesivamente el recurso de la reinversión de utilidades se traduce en un fortalecimiento de las empresas extranjeras ya establecidas frente a sus posibles competidores. Sin embargo, en el caso de México, la aplicación de una política que limitase severamente el monto de las utilidades que pueden ser reinvertidas por la IED, tendría el inconveniente de que una mayor proporción de remesas se enviarían al exterior, dada la libertad de cambios existente.

Por ello, es importante idear un mecanismo que regule la reinversión de utilidades por la empresa extranjera y la oriente hacia los campos de actividad en donde esa reinversión se requiere para el desarrollo económico, social y tecnológico de México. También debe pensarse en un sistema normativo que imponga criterios sobre el monto máximo de utilidades que pueden ser reinvertidas por una corporación extranjera, fijando este límite en términos proporcionales al capital de la empresa. Además, las utilidades excedentes pueden quedar sujetas a un régimen tributario peculiar, mediante el cual, a partir de un nivel determinado de utilidades, se aplique una tasa fiscal muy progresiva. El propósito sería gravar, en el caso de ganancias extraordinarias, hasta el 90% de las utilidades excedentes. Naturalmente, este régimen presupone la clausura de las prácticas utilizadas por las empresas para ocultar utilidades.

Exportaciones

No se dispone de información precisa sobre el volumen de exportaciones que realizan las empresas extranjeras, por lo cual no se puede saber cuál es su contribución real a nuestro desarrollo en este renglón. Sin embargo, es posible realizar una aproximación muy general, con base en algunos supuestos. La información disponible indica que, excepto en el caso de la minería, las compañías extranjeras promueven en escala muy modesta la exportación de sus productos. En las ramas industriales donde priva una alta participación de la inversión extranjera, las exportaciones de mercancías representan, en la mayor parte de los casos, menos del 5% de su producción total. Un dato disponible indica que para 1966, el total de las exportaciones de las filiales manufactureras norteamericanas alcanzó 512.5 millones de pesos, lo cual representó el 2.5% de sus ventas totales, que fueron de 20 488 millones de pesos.

Por otra parte, de acuerdo con la información incluida en una investigación preliminar realizada en 1970, el conjunto de las empresas extranjeras en México “produce mercancías destinadas a la exportación (exceptuando a las maquiladoras) por valor de 3 194 millones de pesos; esto es, su contribución a las exportaciones es sensiblemente modesta, toda vez que representa menos del 18% de sus ventas totales de mercancías al mercado externo”⁴⁵

Es interesante poner de relieve los datos correspondientes al renglón de importaciones. La investigación ya mencionada indica que en este aspecto, el papel que desempeña la IED es definitiva, ya que “las compañías en que participa el capital foráneo importaron, en 1970, 8 398 millones de pesos, es decir, el 35% de las importaciones realizadas por el sector privado fueron efectuadas por las compañías extranjeras radicadas en el país.”⁴⁶

De lo anterior se desprende que las empresas foráneas no se establecen en el país con el propósito de exportar, sino básicamente para aprovechar al máximo el mercado cautivo establecido mediante el actual sistema mexicano de protección industrial. En

⁴⁵ Manuel Aguilera, “Ensayo sobre la IED en México”, *Planeación y Desarrollo*, julio-agosto, 1973, p. 45.

⁴⁶ *Ibid.*

el mejor de los casos, toman en cuenta la posibilidad de exportación a los mercados en donde existen ciertas preferencias, en particular a los países miembros de la ALAC, pero no a aquellos de países como Estados Unidos, Japón o los de Europa Occidental, pues las casas matrices se reservan estas áreas para sí o para sus otras filiales, de acuerdo con una estrategia multinacional.

Contribución fiscal

Las empresas extranjeras son importantes contribuyentes en materia de impuestos. En 1970, su participación en el total de ingresos tributarios del Gobierno Federal fue de 22%. Además, las empresas extranjeras aportaron ese año el 20% de los ingresos por el impuesto sobre la renta. Por otro lado, los impuestos que pagan estas empresas representan casi una cuarta parte del valor agregado de su producción. Ambos datos reflejan que su carga fiscal es bastante más alta que la correspondiente al conjunto de la actividad económica.⁴⁷

Lo anterior se debe, en gran medida, a las altas utilidades que obtienen y la mayor vigilancia a que están sujetas estas empresas por parte de las autoridades fiscales del país. También obedece a la circunstancia de que son, en la mayoría de los casos, empresas de gran tamaño, con lo cual su misma complejidad les obliga a llevar una contabilidad más cuidadosa que aquella de las pequeñas y medianas firmas. Otra razón es que algunos empresarios extranjeros prefieren no gozar de las exenciones que otorga el gobierno a las empresas de capital mixto, con tal de seguir teniendo el control absoluto de sus empresas. Asimismo, hay evidencia de que la empresa extranjera prefiere permanecer en la zona metropolitana, por las diversas ventajas que ello acarrea, en lugar de aprovechar los beneficios fiscales derivados de la política de descentralización industrial.

Prácticamente el total de los impuestos atribuibles a la inversión extranjera fueron pagados por las empresas establecidas en las

⁴⁷ Véase el cuadro 22, sobre la participación de las empresas extranjeras en los ingresos tributarios del gobierno federal, incluido en B. Sepúlveda y A. Chumacero, *op. cit.*, p. 203.

tres actividades en donde, según se ha visto, está ubicada en forma preeminente la IED: manufacturas (que pagaron el 79% de los impuestos totales provenientes de la IED en 1970), minería y comercio.

No obstante lo anterior, se ha observado un descenso en la contribución fiscal de las empresas extranjeras (de 27% en 1962 a 22% en 1970), lo cual, en parte, se explica, de un lado, por las reformas al impuesto sobre la renta de los últimos años, que exigen de gravámenes a las utilidades no distribuidas, y del otro, a las ventajas fiscales obtenidas como consecuencia de la voluntaria o forzosa asociación con capital nacional. Este fenómeno es más acentuado en el caso de la minería, cuya carga fiscal disminuye en un 41% de 1963 a 1970.

Empleo

La aportación de las empresas extranjeras al empleo total es insignificante, pues solamente ocupan el 3% de la fuerza de trabajo utilizada en el país.⁴⁸ Esta cifra se compara desfavorablemente con el valor de su producción, que es de 12.8%. Por supuesto, dicha contribución varía de una actividad a otra, en función de la participación de las compañías extranjeras en el valor de la producción. Como un reflejo de las técnicas de producción de la empresa foránea, en todos los casos su contribución al empleo es menor que la parte que absorben de sus mercados específicos.

Por otra parte, la tasa de incremento del número de personas ocupadas por las empresas extranjeras es muy superior al observado para el total nacional: de 1963 a 1970 aumentaron de 215 mil a 419 mil, lo cual significa un aumento promedio del 10% al año, en tanto que el crecimiento anual de la ocupación no agrícola en el país se estima entre el 4% y 5%. No obstante lo anterior, la evolución del *quantum* del capital tangible reproducible fijo por persona ocupada en las empresas extranjeras muestra una tendencia a utilizar más intensamente el factor capital que la fuerza de trabajo.

⁴⁸ Consúltense los datos contenidos en los cuadros 18 y 19, incluidos en el apéndice estadístico del libro de B. Sepúlveda y A. Chumacero, *op. cit.*, pp. 183-193.

A manera de conclusión, puede advertirse la existencia de un fenómeno presente en el caso del sistema económico mexicano. En efecto, la tendencia a eliminar mano de obra y sustituirla por capital, se acentúa en las ramas en que el predominio de empresas extranjeras es muy importante y en donde está concentrado el volumen más notable de su actividad.

La dependencia tecnológica

Sin ignorar el carácter indispensable de la importación de tecnología, existe actualmente en México una inquietud seria por las peculiaridades que presenta su transferencia. Un primer factor que provoca preocupación es el alto grado de dependencia tecnológica en que se encuentra México. Esta situación es aún más grave cuando se advierte que la fuente de tecnología importada proviene principalmente de Estados Unidos. Además, la inquietud por la dependencia tecnológica ha cobrado singular importancia al observarse en México la existencia de una estructura tecnológica interna insuficiente.

Un efecto del subdesarrollo tecnológico es la proporción creciente de control extranjero de las industrias dinámicas y en donde obviamente existen mayores requerimientos de tecnología.

Una causa directa del alto grado de dependencia tecnológica externa de México, se atribuye generalmente a la carencia de una política de investigación y desarrollo, tanto en el sector público como en la empresa privada. Para apreciar esta cuestión, conviene examinar los bajos índices existentes en México, en comparación con otros países, en materia de gasto en educación escolar y en investigación y desarrollo, en el número de investigadores y en el volumen de patentes registradas por nacionales.

En 1970, la cifra destinada a investigación y desarrollo alcanzaba 519 millones de pesos, o sea el 0.13% del producto nacional bruto, proporción todavía muy inferior al mínimo propuesto por las Naciones Unidas, que es de 0.5%. Por lo que toca al número de investigadores existentes, se ha estimado que en 1970 había 2.8 investigadores por cada 10 000 habitantes económicamente activos.

Un indicador más de la vinculación de México a fuentes externas de tecnología está representado por las estadísticas sobre

patentes. En 1969, las patentes solicitadas por nacionales como porcentaje del total de patentes alcanzó quizá su punto más bajo: 6%, correspondiendo a las patentes de origen foráneo el 94%. Para 1972, esta situación había cambiado un tanto, al variar la proporción de 9.5% de patentes solicitadas por nacionales y 90.5% por extranjeros. Sin embargo, este aparente avance resulta muy relativo, si se tiene en consideración que en 1955 y en 1956 el 20% de las patentes correspondía a nacionales. La facilidad para obtener tecnología externa ha limitado el esfuerzo de desarrollo científico nacional, lo cual se refleja no sólo en una reducción en la innovación interna; también en la ausencia de una infraestructura científica con capacidad para evaluar la forma en que el país habrá de adquirir tecnología importada a un costo razonable.

Los efectos negativos de la importación de tecnología en la balanza de pagos mexicana se han acentuado gradualmente. A las presiones ya existentes sobre esa balanza, debe agregarse la erogación creciente que representan los pagos por regalías y asistencia técnica. A ello, la IED en México ha contribuido en forma notable. En efecto, la información existente pone de manifiesto que los índices de incremento en el valor de la IED y en las nuevas inversiones provenientes del exterior representan un monto considerablemente menor que los correspondientes a los pagos por regalías y asistencia técnica. Además, la comparación entre las tasas de crecimiento de las utilidades remitidas y los pagos por regalías y asistencia técnica refleja también una tendencia clara hacia el aumento extraordinario de envíos por estos dos últimos conceptos. Este aumento es notable en el caso del sector industrial, como se advierte en el cuadro 2.

Estos datos demuestran el alto precio que paga México por la importación de tecnología y el costo extravagante que representa para el país, comparativamente, la asistencia técnica. También deja constancia de la absurda relación que existe en México en términos de erogaciones que realiza este país en el campo tecnológico. Por una parte, destina a la investigación científica y tecnológica propias 519 millones de pesos en 1970. Por otra parte, únicamente la IED instalada en México paga en el mismo año, 1 505 millones de pesos por la adquisición de tecnología foránea, monto que es más de

Cuadro 2

MÉXICO: ENVÍO DE UTILIDADES Y PAGOS POR REGALÍAS Y ASISTENCIA TÉCNICA DE LA IED EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1955-1970

(Miles de dólares)

Años	Utilidades remitidas*	Regalías	Asistencia técnica
1955	19 644	2 873	2 712
1970	105 139	34 850	68 641
Tasa media de crecimiento anual 1955-1970 (%)	11.8%	18.1%	24.0%

* Las utilidades remitidas incluyen la disposición de utilidades acumuladas.

Fuente: B. Sepúlveda y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*, op. cit., cuadro 5 del apéndice estadístico.

tres veces superior al gasto total que el país realiza para apoyar sus propios cuadros de investigación. Esta disparidad en el destino del gasto tecnológico se traduce evidentemente en una onerosa carga para el país en términos económicos, políticos, sociales y culturales.

Desde luego, para México resulta utópica la pretensión de una autarquía tecnológica. Un país con una estructura científica primaria tendrá que recurrir a fuentes de tecnología externa para la expansión del sector industrial. Ante esta situación de dependencia, resulta imperativa la formulación y aplicación de una estrategia en materia de importación de tecnología. Esta estrategia debe tener como propósito la determinación de fuentes alternativas de tecnología, con el fin de lograr mayor diversificación geográfica. También debe comprender esta estrategia el establecimiento de mecanismos tendientes al control de precios de la tecnología que se importa. Ello ha de incluir un régimen especial por el pago de regalías por el uso de marcas comerciales, que obviamente no representa una transmisión tecnológica. Para la selección de tecnologías disponibles internacionalmente, es indispensable que las empresas nacionales cuenten con un servicio de información que les permita decidir cuál es la más adecuada en términos económicos e indus-

triales.⁴⁹ Por último, un mayor rigor en el sistema de pagos por regalías y asistencia técnica podría disminuir las presiones existentes en la balanza de pagos.

El dominio industrial

Es natural que la inquietud gubernamental por la presencia de grandes corporaciones extranjeras se agrave, cuando se advierte que la inversión de esas empresas se encuentra concentrada en las ramas más dinámicas de la industria y del comercio. Para apreciar con mayor detalle el control eminente del capital foráneo en las áreas de actividades básicas en el país, conviene examinar la lista de las 500 empresas más grandes de México en 1972, de acuerdo con su capital social.⁵⁰

Basta, para nuestros propósitos, analizar las 150 empresas más importantes. Una primera consideración es que 25 de estas corporaciones son empresas de participación estatal. De las 125 restantes, 24 se dedican a actividades bancarias (financieras, comerciales, desarrollo industrial, sociedades de inversión, seguros, hipotecarias). Al concentrar el agrupamiento de las empresas que operan en el sector industrial y en el comercial, se advierte que de las 101 empresas incluidas en esos sectores, 57 de ellas son empresas con participación de capital extranjero.

También conviene examinar el comportamiento de las principales 50 empresas de México por ventas y utilidades.⁵¹ De acuerdo con la información disponible, se desprende, en primer término, que existe un control importante, por parte del capital foráneo, de las mayores empresas establecidas en México. Asimismo, los datos existentes demuestran el hecho de que esas empresas operan en

⁴⁹ La Dirección General del Registro Nacional de Transferencias de Tecnología ya ha tomado medidas en este sentido. Recientemente ha anunciado que esa Dirección "se encuentra en posibilidad de aconsejar a los adquirentes de tecnología respecto a la forma en que pueden obtener mejores condiciones en sus contratos, cumpliendo así con uno de los propósitos de la Ley, que es el de aumentar la capacidad de negociación de los empresarios nacionales", *Excelsior*, 27 de septiembre de 1973.

⁵⁰ Véase el suplemento que aparece en *La economía mexicana*, 1972. Business Trends, Publicaciones Ejecutivas de México, S. A., México, 1973.

⁵¹ Véase *Análisis Económico. Informe especial*, julio 16 de 1973.

sectores básicos de la economía nacional. Además, en prácticamente todas las ramas se advierte un dominio casi absoluto de empresas que tienen participación de IED. De la misma forma, es interesantes anotar la presencia constante de filiales de grandes corporaciones transnacionales norteamericanas. Por último, conviene indicar que dentro del grupo selecto de las 50 firmas principales, existe un número extremadamente reducido de empresas que pueden ser consideradas como nacionales.

La concentración regional

Al menos en el caso de la inversión de origen norteamericano, los datos disponibles para años recientes indican que la concentración de esa inversión en una sola región es extremadamente alta. El 81% de la inversión estadounidense en manufacturas está situada en el Distrito Federal y en el Estado de México; el 8.9% se encuentra localizada en Nuevo León y el restante 9.2% en todos los demás Estados de la República. También se advierte que las empresas norteamericanas que operan en el sector industrial moderno y dinámico se encuentran localizadas en un 83% en el Distrito Federal y en el Estado de México. Al considerar cada una de las ramas de actividad, de nueva cuenta se nota una alta proporción de empresas estadounidenses instaladas en la zona del Distrito Federal. Con ello, la IED obviamente no está contribuyendo al propósito gubernamental de desarrollo regional y descentralización industrial.

El control administrativo

La indisposición del inversionista extranjero para aceptar y fomentar la membrecía de nacionales en el Consejo Directivo de la empresa foránea ha provocado la irritación de los gobiernos. El hecho de que la dirección administrativa, técnica, comercial y financiera de la empresa esté depositada en manos extranjeras produce una reacción de antipatía por parte de los intereses locales y del Estado anfitrión.

Se afirma generalmente que la inversión extranjera aporta conocimientos administrativos y que contribuye al adiestramiento de

gerentes y administradores locales. Sin embargo, este canal de transferencia técnica opera sólo en los casos en que exista una política de entrenamiento del personal administrativo local, con la posterior oportunidad de ejercer, en la práctica, la dirección empresarial.⁵² Este fenómeno no parece ser frecuente en el caso de la empresa extranjera instalada en México, en donde generalmente existe una alta concentración de personal extranjero en los puestos de mayor responsabilidad. Además, tampoco hay evidencia que indique una tendencia hacia la sustitución de directores extranjeros, mediante la contratación de personal nacional.

Para hacer resaltar el control de directores extranjeros en las empresas foráneas que funcionan en México, conviene examinar la información contenida en una encuesta reciente,⁵³ realizada entre

⁵² La observación de Flavia Derossi sobre la división del trabajo en las empresas, entre administradores mexicanos y extranjeros, resulta ilustrativa: "Es interesante anotar una tendencia que puede ser claramente observada en algunas inversiones conjuntas. En estas compañías, las funciones se dividen espontáneamente entre dos grupos étnicos: el inversionista mexicano se inclina a hacer descansar en su contraparte americana la tarea de realizar las labores organizativas y técnicas, para las cuales este último está mejor entrenado. Para él mismo, se reserva la dirección de las operaciones comerciales, que requieren un conocimiento preciso de la situación doméstica. Desde luego, se encarga de los contactos con los representantes gubernamentales, que son delicados. En el desempeño de esta función, no existe el temor de la competencia. Sus socios extranjeros, con frecuencia incapaces de dominar el idioma, indispuestos a entender gentes con mentalidades diferentes a la suya, con la sensación de ser rechazados por un medio social cerrado, viven en un mundo separado e intentan reconstruir, con un grupo de compatriotas expatriados, la vida social de su país de origen." Derossi, *The Mexican Entrepreneur*. OECD, París, 1971, p. 85. Esta distribución de funciones, que asigna al empresario nacional la tarea "política", reduce considerablemente su capacidad para obtener la indispensable destreza técnica y organizativa en materia empresarial y limita su experiencia administrativa, constriñendo sus oportunidades futuras de dirección.

⁵³ "Encuesta directa entre empresas con capital extranjero", efectuada bajo la coordinación de Héctor Vázquez Tercero. La encuesta forma parte del libro *Inversiones extranjeras directas privadas en México*, op. cit., pp. 249-350. Inicialmente, la encuesta pretendía comprender 1 188 empresas extranjeras ubicadas en el sector minero y manufacturero. De las respuestas obtenidas, se aprovecharon únicamente 113. A pesar de ello, el autor estima que "la muestra es importante, ya que en 1969, las 113 empresas daban ocupación a 45 695 personas y tenían una inversión total de 10 505 millones de pesos" (p. 251).

113 empresas con un grado elevado de capital extranjero. Las conclusiones obtenidas son las siguientes:

a) En 42 de las 113 empresas, el Presidente del Consejo de administración es al mismo tiempo Director General;

b) en los Consejos de Administración hay una alta proporción de extranjeros. Así, de 817 miembros propietarios, 349 son extranjeros, de los cuales 118 residen en México y 231 en el extranjero. Este fenómeno se da en mayor grado en las empresas de "propiedad extranjera";

c) de las 113 empresas, 50 tienen director extranjero (2 empresas no contestaron). Entre los siguientes tres funcionarios de mayor jerarquía, 78 son extranjeros y 246 mexicanos. Para los siguientes seis, 69 son extranjeros y 392 mexicanos. En las empresas de "propiedad extranjera", existe la mayor proporción relativa de personal extranjero: en los 10 puestos de más jerarquía se ocupan 109 extranjeros contra 264 nacionales. En total, la relación es de 197 a 699.⁵⁴

Es natural la aprensión que despierta a nivel gubernamental el control directivo de la empresa por administradores extranjeros. Existe el temor legítimo de que, ante un conflicto de intereses, la lealtad del personal foráneo se inclinará en favor de aquello que signifique mayor beneficio para la corporación o para el país de origen, sin mayor escrúpulo por la protección de los intereses nacionales.

Ante este fenómeno, la legislación mexicana sobre inversiones extranjeras ha establecido principios que limitan el control foráneo en la dirección de las empresas extranjeras. En efecto, en el artículo 5 de la Ley se indica que "la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa no podrá exceder de su participación en el capital". Puesto que la regla general es que la inversión extranjera no sea superior al 49% del capital de la empresa, existe la posibilidad de que los extranjeros, en el futuro, se encuentren en una posición minoritaria dentro de los órganos de administración de las empresas.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 255-256.

Propiedad del capital

Por lo regular, la empresa extranjera no favorece su asociación con el capital nacional mediante el establecimiento de compañías de capital mixto. Por el contrario, normalmente las políticas de la empresa extranjera muestran una preferencia clara por el control total del capital. En la mayoría de los casos no se pone en práctica la recomendación de los gobiernos, que reclaman el establecimiento de empresas conjuntas. Ello obviamente produce malestar en el país anfitrión, al advertir la ausencia de una disposición para hacer participar al empresario nacional en los posibles beneficios económicos de la inversión extranjera.

En el caso de México se han hecho efectivas las políticas tendientes a mantener en la casa matriz el control del capital de la filial mexicana. En un enorme número de casos, se ha reservado la empresa extranjera la propiedad total, o cuando menos mayoritaria, de la empresa. En efecto, entre los años 1970 y 1971, de aproximadamente 1 900 empresas con participación de capital foráneo, cerca del 55% estaban bajo el régimen de control extranjero total. A esta cifra, debe agregarse aquella correspondiente a la propiedad foránea mayoritaria, que representa el 14% de las empresas extranjeras. En contraste con estos datos, en sólo el 31% de las 1 900 empresas mencionadas existe capital mexicano mayoritario.

Estos datos reflejan la poca inclinación que ha mostrado hasta ahora el capital extranjero a plegarse a los deseos del gobierno mexicano, el que se ha pronunciado en repetidas ocasiones a favor de que la inversión foránea cumpla un papel complementario a la nacional, asociándose como regla general, en forma minoritaria, con el empresario mexicano. Las empresas conjuntas o mixtas, con mayoría de capital nacional, existen principalmente en aquellos casos en que por disposición legal es obligatoria la participación minoritaria de la inversión extranjera, como sucede en el caso de la minería. Ante esta situación, es indispensable extender, por la vía de la estipulación jurídica, los sectores de actividad económica en los que, permitiéndose la constitución de empresas conjuntas, existe el dominio del capital mexicano.

Esta cuestión ha quedado reglamentada en el nuevo ordenamien-

to jurídico sobre inversiones extranjeras en México. La Ley establece, como norma general, que la participación de la inversión nacional deberá representar una proporción equivalente al 51% o más del capital de las empresas, aunque es cierto que el órgano competente puede resolver sobre la disminución de esta proporción, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país. Sin embargo, la aplicación efectiva de la disposición supone que en el futuro, habrá de existir una participación mayoritaria de origen mexicano en el capital de las empresas mixtas que se establezcan con extranjeros.

Desnacionalización de empresas

El proceso de “desnacionalización” de las industrias internas, que convierte al antiguo propietario en empleado de su empresa, o en rentista, despierta fuertes reacciones de parte de los gobiernos afectados por el fenómeno. Ello se debe a la tendencia del inversionista extranjero a adquirir, por medios que en ocasiones representan presión ilegítima, empresas locales prósperas, sin que la transferencia de propiedad necesariamente signifique beneficio alguno para los intereses nacionales y sí, en cambio, un desplazamiento en el control de sectores económicos.

La preferencia de los inversionistas extranjeros por comprar empresas ya existentes obedece al menor esfuerzo relativo que ello representa. Iniciar, desde sus etapas más primitivas, el establecimiento de una firma, con todos los riesgos inherentes, resulta un procedimiento más complicado que la sustitución del propietario de la empresa. Con ello, se aprovecha la ventaja de que la compañía ya está funcionando y ha demostrado su viabilidad. Además, esa compañía posee una infraestructura básica, se encuentra instalada en el mercado, cuenta con un nombre comercial, marcas ya acreditadas y una clientela establecida. Con una inyección de capital, una modernización tecnológica, la importación de unos cuantos administradores y técnicos experimentados y el uso de una publicidad que proyecta adecuadamente la imagen de la nueva empresa, los elementos ya existentes pueden ser desarrollados en mayor medida.

En México, el proceso de adquisición de empresas nacionales por intereses foráneos se ha hecho notable, sobre todo por la publi-

dad que han recibido ciertos casos. Esta publicidad no es sino el reflejo de un fenómeno de desnacionalización que tiende a acentuarse.

Por lo que toca a las formas del desplazamiento gradual de firmas nacionales por la corporación extranjera, es interesante anotar la reacción de un empresario mexicano, recogida por Flavia Derossi:⁵⁵

En la actualidad, los norteamericanos adquieren un promedio de seis empresas mexicanas a la semana. Una vez que el capital estadounidense logra el control de una compañía nacional, esta compañía pierde su personalidad mexicana. Toman posesión los administradores americanos: se contrata a abogados y contadores americanos; las fuentes de aprovisionamiento se adquieren en su totalidad de otras firmas estadounidenses; y la asistencia técnica se obtiene bajo contrato. [El empresario nacional] ni siquiera tiene que vender su compañía.

Existe al menos la esperanza de que el proceso de desnacionalización de empresas se verá limitado con las disposiciones que contiene sobre la materia la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. En efecto, de acuerdo con la Ley, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, “se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate” para que el inversionista extranjero pueda adquirir más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. También es necesaria dicha autorización en los casos en que el capital foráneo tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. En aquellos casos en que lo estime conveniente, la Comisión podrá otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para efectuar la adquisición de una empresa que se encuentre en venta.

Los aspectos jurídicos

Para lograr una mayor independencia del exterior, es preciso establecer los principios bajo los cuales habrá de calificarse la fun-

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 79.

ción que cumple la inversión extranjera en el desenvolvimiento económico, político y social de México. También es indispensable adoptar las medidas necesarias para asegurar la preservación, bajo un control nacional, de las actividades que hacen posible un desarrollo nacional autónomo. Son éstos los objetivos que el Estado mexicano pretende alcanzar con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, aprobada recientemente por el Congreso de la Unión.⁵⁶ En efecto, este instrumento jurídico contiene los criterios para determinar la conveniencia y autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales esa inversión se registrará. El fundamento de estos principios descansa en las siguientes consideraciones:

...nuestra industrialización lleva aparejada la necesidad de recibir aportes considerables de capital y de tecnología del exterior. La exigencia de modificar su orientación nos obliga a recibir esas contribuciones de manera cada vez menos indiscriminada, y a establecer criterios diferentes a la simple relación costo-beneficio que caracteriza el funcionamiento de las empresas transnacionales. Nos induce a apostar, firmemente, de sistemas de relación con el exterior en que los países más poderosos imponen sus "reglas del juego" y, los más débiles, debido a su escaso poder de negociación, adoptan modelos de crecimiento supeditados a los intereses de las potencias económicas

De acuerdo con la Ley, la regla general es que la participación del capital foráneo no excederá del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar la dirección de la empresa. A juicio de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, podrá alterarse ese porcentaje cuando ello sea conveniente para la economía del país.⁵⁸ En todo

⁵⁶ La Ley aparece publicada en el *Diario Oficial*, marzo 9 de 1973.

⁵⁷ Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Enviada por el Titular del Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, para su consideración, el 26 de diciembre de 1972. Véase *Comercio Exterior*, enero de 1973, pp. 16-25.

⁵⁸ La primera resolución publicada por la Comisión es, precisamente, en este sentido. La Comisión ha resuelto que las empresas maquiladoras pueden constituirse y operar hasta con un 100% de capital extranjero. También se ha autorizado todo aumento

caso, la participación del capital foráneo en los órganos de administración de la empresa no podrá exceder de su participación en el capital. Además de la calidad complementaria que se le asigna a la inversión extranjera con respecto a la nacional, la Ley indica que el órgano competente deberá tomar en cuenta ciertos criterios para la admisión del capital foráneo. Entre ellos, están los siguientes, descritos en la Exposición de Motivos:

...el Estado no considera conveniente que la inversión extranjera desplace a la empresa mexicana, porque ello equivaldría a frustrar décadas de esfuerzo en favor de una industrialización independiente.

Tampoco es deseable que el capital foráneo incurra en prácticas monopolísticas o limite nuestra posibilidad de superar la dependencia tecnológica...

Nuestro ritmo de crecimiento se vería frenado y los efectos de la inversión extranjera contrarrestados si la carga excesiva de regalías, pagos por asistencia técnica y remisiones de utilidades redundaran en descapitalización. Es preciso, además, velar porque se diversifiquen las fuentes en donde se origina el capital y porque las inversiones foráneas no deterioren de manera directa o indirecta, los valores culturales, sociales y políticos del país, que constituyen el sustento real de su autonomía.

En este enunciado se establecen los supuestos bajo los cuales no resulta deseable la inversión extranjera. La Ley, sin embargo, también incluye los lineamientos que debe cumplir el capital foráneo para que su función sea útil al interés nacional. En efecto,

Serán en cambio, bien recibidas aquellas inversiones extranjeras que estén dispuestas a asociarse con capital mexicano y a compartir con nosotros las tareas que demanda el desarrollo nacional. Que incorporen nuevas técnicas a la producción, absorban abundante mano de obra y coadyuven efectivamente a su mejoramiento; que contribuyan a la expansión regional de nuestra economía, y nos hagan partícipes inclusive de sus propios mercados; que favorezcan nuestra

to de capital de empresas ya existentes, siempre que, como mínimo, se mantenga la relación entre el capital mexicano y el extranjero.

balanza de pagos e incorporen el mayor número de materias primas y de componentes nacionales; que no reduzcan las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales y no impongan patrones de consumo innecesario, capaces de distorsionar nuestro crecimiento y de intensificar sentimientos de frustración entre amplios sectores del país.

La política económica del país exige, entre otros requisitos, una elevación sustancial del volumen de las exportaciones, tanto de productos tradicionales como de bienes semielaborados e industrializados. En numerosas ramas de actividad económica, la asociación de capitales foráneos con capitales nacionales puede redundar en un impulso considerable a nuestra capacidad para exportar...⁵⁹

Otros elementos que deben ser considerados para autorizar el ingreso de inversión foránea se refieren a la estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate; al aporte tecnológico que realice y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país; a los efectos de esa inversión sobre el nivel de precios y la calidad de la producción; y, por último, a la identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior. Desde luego, este catálogo de condiciones representa la fórmula óptima, y por ello difícil de lograr, para admitir capital foráneo dentro de la economía del país.

El diseño de una política en materia de inversiones extranjeras es un aspecto importante en la definición de los objetivos de desarrollo económico y social de un país. La incorporación de las premisas básicas de esa estrategia en un texto legislativo constituye un paso adicional. Sin embargo, la eficacia de esa política dependerá, en última instancia, de su ejecución.

Es indudable la importancia que representa el establecimiento, en un ordenamiento legal coherente, de principios generales en materia de inversión extranjera directa en México. Con un instrumento de esta naturaleza, se proporciona la indispensable certidumbre jurídica, en un área en donde tradicionalmente existían reglas del juego cuyo contenido y definición descansaba, principalmente, en

⁵⁹ *Ibid.*

decisiones administrativas casuísticas, no siempre coordinadas, y en disposiciones legales dispersas.

Con esta sistematización se introducen fórmulas más efectivas de control a la instalación del capital foráneo en México, al establecer la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como organismo con facultades para determinar, con criterios definidos, la conveniencia de autorizar el ingreso de ese capital. En este mismo sentido, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras puede desempeñar un papel básico, al obligar a la inscripción de la empresa extranjera, determinando así su magnitud, características y orientación. Una mayor delimitación, en un texto legal, de las áreas de actividad en las que puede operar la inversión extranjera, con cierta proporción en la participación del capital de la empresa, es importante. También lo es el señalamiento de los sectores económicos que quedan reservados al Estado y a la empresa mexicana.

Sin embargo, por la naturaleza de las funciones que le corresponde desempeñar, hubiese sido más conveniente constituir a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como un organismo autónomo, con facultades para adoptar decisiones finales en las autorizaciones que se concedan en materia de inversiones extranjeras.

En efecto, de acuerdo con los términos de la Ley, es atribución de las Secretarías y Departamentos de Estado otorgar las autorizaciones que procedan, con apego a las resoluciones de la Comisión. Esta competencia nueva, aunque imprecisa, de secretarías y departamentos de Estado, puede traer consecuencias indeseables. En primer término, se diluye en gran medida la responsabilidad del control de la inversión extranjera. Además, puede suceder que dos o más dependencias del Ejecutivo deban intervenir en el otorgamiento de esas autorizaciones. Por otra parte, ni la Ley para regular las inversiones extranjeras, ni la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, establecen una competencia, definida claramente, sobre los campos de actividad económica que corresponde a cada una de las Secretarías o Departamentos de Estado, en lo que toca a autorizaciones en materia de inversión extranjera. Es de tal manera importante la cuestión, que la existencia de una competencia de esta naturaleza se estima esencial.

Además, las Secretarías y Departamentos de Estado no cuentan en la actualidad con un cuerpo de técnicos altamente calificados que se encargue de evaluar la conveniencia de autorizar inversiones extranjeras. Por ser extremadamente difícil establecer de inmediato un cuerpo de esta naturaleza, es preferible centralizar las decisiones de autorización en una entidad con una responsabilidad final en la materia, a la que se le dote de un cuerpo técnico adecuado. Ello no significa que la Comisión no deba recibir la asesoría de las dependencias del Ejecutivo. Por el contrario, estas entidades serían órgano de consulta obligatoria, en la esfera de su competencia, de las decisiones de la Comisión. De esta forma, se invertiría el orden de atribuciones que actualmente contiene la Ley.

Un complemento fundamental al sistema legal mexicano que regula la operación del capital foráneo se encuentra en la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología, instrumento que contiene principios básicos sobre la materia. La ley tiene una especial importancia no sólo por constituir la primera regulación jurídica integral de la adquisición de tecnología foránea por México y por establecer la obligación de inscribir en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología todos los documentos en que se contengan actos, contratos o convenios realizados o celebrados sobre la materia. Es también importante por significar una determinación oficial de que, conforme a la revisión efectuada de los acuerdos sobre la comercialización de la tecnología, el precio que paga el país por importar conocimientos tecnológicos es extremadamente oneroso.⁶⁰

Desde luego, debe advertirse que la preocupación básica de la ley gira en torno a la limitación de los abusos que contienen los convenios sobre transmisión de tecnología. No es, en cambio, un instrumento legal que contenga un sistema de incentivos para apoyar la investigación tecnológica nacional. Tampoco constituye un mecanismo que contribuya a la formación de una política nacional

⁶⁰ Véase la Iniciativa de Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, enviada por el titular del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, el 3 de noviembre de 1972. La Ley aparece publicada en el *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1972. En texto de la iniciativa se reproduce en *Comercio Exterior*, noviembre de 1972, pp. 1009-1011.

de adquisición de tecnología. No establece, por ejemplo, una regulación sobre las prioridades sectoriales en la importación de tecnología. Tampoco determina una jerarquía en las preferencias sobre los mecanismos de transferencia de tecnología (acuerdos sobre diseño y construcción; acuerdos sobre licencias; acuerdos sobre servicios técnicos, contratos de administración, etc.), cuyas modalidades pueden incidir en un mayor o menor beneficio para el país. La necesidad de crear un sistema técnico de evaluación no encuentra respuesta en la Ley, pues se nota la ausencia de un mecanismo que contenga previsiones sobre el establecimiento de un aparato científico destinado a dictaminar sobre el contenido y la eficiencia con que se transfiere la tecnología importada. Por último, el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología aparece en la Ley más bien como una oficina de trámite. Dentro de sus atribuciones, se ha hecho mayor énfasis en la facultad de conceder, negar o cancelar el registro de convenios sobre adquisición de tecnología. Este órgano técnico podrá cumplir funciones más útiles en el diseño y ejecución de una política sobre tecnología importada, de contar con mayor competencia y con recursos humanos y financieros suficientes.

Conflictos políticos

El enfrentamiento de poderes entre los gobiernos y los inversionistas extranjeros no se manifiesta por lo general en un conflicto abierto; existe tan sólo una tensión constante. Sin embargo, la confrontación aflorará en aquellas instancias en que los gobiernos, en uso de poderes soberanos, establezcan normas que regulen, limiten o condicionen la libertad irrestricta de acción de las empresas multinacionales. En ocasiones, la gran corporación, a pesar de sus protestas y de las gestiones en sentido contrario que pretenda realizar, acatará el nuevo *modus operandi*, sabiendo que, dadas las circunstancias, resulta más conveniente a largo plazo celebrar un concordato industrial con el país anfitrión que ser eliminado del sistema. Así, ante la nueva situación, acepta que debe comprometer una porción de sus intereses a fin de lograr ciertos objetivos.

Sin embargo, en más de una ocasión, la empresa internacional prefiere adoptar actitudes extremas ante la implantación de nuevas

reglas del juego por los gobiernos. Existe buen número de casos recientes de interferencia injustificada en los asuntos internos de los Estados por parte de la corporación transnacional.⁶¹

La actuación de la ITT en Chile, intentando impedir el acceso al poder al presidente Allende en 1970, es quizá el ejemplo más evidente de una gran corporación que atenta contra la voluntad nacional de un país.⁶² Además, los actos de intervención en los asuntos internos de Chile por la ITT contaron, al menos, con la anuencia de la Agencia Central de Inteligencia norteamericana y, probablemente, también con su participación. Testimonios y documentos presentados ante el Subcomité sobre Empresas Multinacionales, del Senado norteamericano, demuestran el vínculo estrecho que se estableció entre la ITT y la CIA con el fin de crear disturbios económicos y políticos en Chile. Entre los proyectos ideados por estas dos corporaciones están el financiamiento por la ITT, hasta por un millón de dólares, para apoyar cualquier plan del gobierno norteamericano destinado a crear una coalición en contra de Allende así como la acción conjunta, por empresas estadounidenses, para fomentar la inestabilidad económica en Chile. Las medidas conjuntas para provocar el caos incluían la cancelación de líneas de crédito a Chile por bancos norteamericanos, el retraso en los envíos de accesorios y partes de maquinaria, actos para obligar a cerrar a las instituciones bancarias chilenas, el retiro de la asistencia técnica, la suspensión de ayuda y de créditos por el gobierno de Estados Unidos, el apoyo financiero a los periódicos de oposición chilenos y la infiltración en el sistema militar chileno.⁶³

⁶¹ El mejor estudio que existe sobre la política intervencionista de una empresa transnacional en los asuntos internos de diversos países es el libro de Anthony Sampson, *The Sovereign State of ITT*, Nueva York, Stein and Day, 1973.

⁶² Para un examen de esta cuestión, véase J. A. Montañés, *La empresa multinacional norteamericana como grupo de presión en América Latina. La ITT en Chile*. El Colegio de México, México, 1973, mimeografiado (tesis).

⁶³ *Time*, April 2 y 9, 1973; *Newsweek*, April 2, 1973. Por lo visto, no les parecía suficiente que las empresas mineras norteamericanas invirtieran, hace cuarenta años, 30 millones de dólares en Chile, y obtuvieran 4 000 millones de dólares en utilidades, al mismo tiempo que endeudaron al país con 727 millones de dólares. Véase el texto del discurso pronunciado por el presidente Salvador Allende, el 4 de diciembre de 1972, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. *Excelsior*, 5 de diciembre de 1972.

El caso chileno es, desde luego, el que mayor atención y difusión internacional ha recibido, en fecha reciente, sobre la forma en que una empresa multinacional viola la soberanía de un país. Otros casos no son dados a la publicidad por representar formas más solapadas de intervención en las cuestiones internas de una nación. Entre ellos se cuentan los métodos empleados por enviados diplomáticos norteamericanos, que asumen la defensa de la inversión extranjera en los países en que tienen su sede diplomática, cambiando la función pública que les corresponde desempeñar como representantes de un Estado, por la de gestores de intereses y negocios privados.⁶⁴

La interposición diplomática o la coerción económica y política del gobierno norteamericano, en defensa de los intereses privados de su nacionales que actúan en América Latina, es quizá la fuente de fricción más importante entre los gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos. La actitud del gobierno norteamericano y de las empresas de origen estadounidense, contraría en más de un caso el principio básico que afirma que el capital extranjero debe someterse a las leyes del país que lo recibe y que bajo ninguna circunstancia resulta legítimo recurrir a presiones políticas para resolver controversias económicas.

CONCLUSIONES

La expansión progresiva en número, tamaño y poder de empresas que actúan en una variedad de países, con capacidad para afec-

⁶⁴ El 12 de octubre de 1972, el embajador norteamericano en México, Robert McBride, pronunció un discurso ante un grupo empresarial, señalando que: "Como parte de mi cargo, frecuentemente estoy en contacto con representantes de negociaciones tanto de Estados Unidos como de México. Permítanme decir con mucha franqueza que he notado una actitud, no de alarma, sino de cierta preocupación. Muchos no tienen la certeza respecto a si todavía se desea la inversión extranjera o si no se quiere, y sobre si pueden llegar a cambiarse las reglas del juego —no solamente en cuanto a las nuevas inversiones, sino también respecto a las firmas ya establecidas—". La intervención del embajador McBride recibió críticas por parte del sector gubernamental y por parte de un buen número de comentaristas nacionales. Para los textos pertinentes, véase *Comercio Exterior*, octubre de 1972, pp. 937-951; consúltese en especial el artículo de Samuel del Villar.

tar el funcionamiento económico y político de un Estado, significa que un nuevo tipo de organización internacional ha sido creado.⁶⁵ Para dar respuesta a esta novedosa forma de relación transnacional, corresponde a los gobiernos adoptar una estrategia que se enfrente a aquélla de la corporación multinacional, a fin de hacer coincidir la acción de estas empresas con los objetivos generales del interés nacional y del desarrollo interno.

La planeación de esta estrategia ha de estar concebida en función de la política económica y social interna y de la política exterior del país. Desde luego, la naturaleza de la estrategia que se establezca dependerá del esquema de desarrollo que pretenda un gobierno, pero la efectividad de su aplicación normalmente presupone la existencia de un Estado con capacidad real de maniobra en la esfera internacional y con un papel eminente en el ámbito interno. El grado de autonomía nacional frente a la acción de corporaciones privadas extranjeras, queda en gran medida condicionado por la noción que tenga el Estado de la función que corresponde cumplir en estos dos órdenes.

La combinación de diversos factores, como son tamaño, capacidad financiera, flexibilidad y estrategia global, proporciona a la empresa internacional un poder superior al que posee la inversión extranjera tradicional de carácter bilateral. Para los gobiernos, esta nueva forma de inversión introduce elementos más complejos en el diseño de sus políticas, ya que la relación se establecerá con una corporación cuya organización le permite un alto grado de elasticidad y maniobra. De esta suerte, surge el dilema estatal de prevenir o no la instalación de la empresa internacional y de limitar las condiciones de su operación. Como señala Behrman,⁶⁶ los gobiernos desean la contribución que la corporación transnacional puede aportar en términos de riqueza y desarrollo. Al mismo tiempo, muestran temor ante las posibles consecuencias: la erosión de la soberanía nacional, la dependencia tecnológica, el dominio industrial, la salida neta de divisas. Así, los beneficios implícitos en

⁶⁵ L. T. Wells, "The Multinational Enterprise: What Kind of International Organization?", en *Transnational Relations and World Politics*, op. cit., pp. 447.

⁶⁶ Behrman, *National Interest and the Multinational Enterprise*, Prentice Hall, N. Jersey, 1970, pp. 7-8.

la operación de la empresa internacional pueden verse desvirtuados por las desventajas económicas y políticas que acarrea su instalación.

Principalmente en el caso de países subdesarrollados, es el Estado la única organización con suficiente peso para negociar con la empresa internacional. Desde luego, el Estado debe actuar reflejando los intereses de la colectividad y no convertirse en instrumento de élites. El mayor grado de autonomía nacional estará condicionado en gran medida por factores externos, pero también por la capacidad real del Estado para sustraer el dominio efectivo de la economía de parte de grupos locales privilegiados.⁶⁷

El examen del papel que desempeña la inversión extranjera en el desarrollo nacional indica la necesidad de que el gobierno mexicano adopte ciertos criterios políticos básicos, tendientes a establecer las directrices a seguir por la empresa internacional instalada en México. Desde luego, ninguna corporación debe tener intereses tan importantes que le sea vital, a cualquier precio, mantener sus privilegios. Además, las empresas extranjeras no deben estar concentradas en ningún sector o rama de la industria, en forma tal que los dominen. Aunado a ese elemento, es preciso evitar que empresas de una misma nacionalidad controlen una rama de actividad económica. En la aplicación de una estrategia en materia de capital foráneo, es conveniente la diversificación en el origen de la inversión extranjera, dando prelación a aquellas naciones geográficamente alejadas. Si además estas naciones han experimentado la influencia del capital foráneo, el diálogo entre gobiernos será con base en un común denominador.

Es ya obvia la necesidad de eliminar o limitar los costos que actualmente representa la inversión extranjera en la economía nacional. Del análisis que se ha presentado en los capítulos anteriores, se desprende que la influencia del capital foráneo es decisiva en las ramas más dinámicas de la industria manufacturera. Resulta por ello indispensable hacer efectivo un mecanismo que devuelva un equilibrio basado en el control nacional de sectores importantes de actividad económica. Para recobrar este balance, debe examinarse la conveniencia de establecer condiciones temporales a la ins-

⁶⁷ Evans, *op. cit.*, p. 692.

talación y operación de la inversión extranjera en México. Por ejemplo, fijar un límite de 10 o 15 años para que se mexicanicen las empresas de origen foráneo, puede ser un instrumento útil para limitar su expansión.

Por su condición de país subdesarrollado, México requiere la obtención de recursos de diversa índole provenientes del exterior. No pertenece a un esquema realista suponer la autosuficiencia nacional en términos de capital, tecnología y personal calificado. Sin embargo, es indispensable definir los principios y modalidades de los recursos que es preciso importar para acelerar y promover el desarrollo del país.

La inversión extranjera puede contribuir a complementar el ahorro interno y a favorecer de este modo un más elevado ritmo de la tasa de formación de capital. No obstante, el incremento en la capitalización es sólo un aspecto del desarrollo. Un crecimiento exclusivamente cuantitativo no satisface otras necesidades de índole política y social. Una orientación cualitativa del desarrollo obliga a introducir criterios más selectivos y menos indiscriminados para el ingreso de la inversión extranjera.

La economía mexicana confronta en la actualidad un problema serio en términos de balanza de pagos. La inversión extranjera, sujeta a un régimen idóneo, puede ayudar en la disminución de ese déficit crónico. Para ello se requiere que la empresa extranjera realice de manera efectiva aportaciones de capital nuevo proveniente del exterior, en lugar de expandirse con base en la reinversión de utilidades. También es indispensable imponer una limitación en los pagos excesivos al exterior por utilidades, regalías, intereses y asistencia técnica, puesto que en el largo plazo esas erogaciones suponen un drenaje neto de recursos superior al aporte original. De la misma forma, la empresa extranjera debe recurrir a fuentes de financiamiento foráneas, evitando el uso de los recursos crediticios internos, que deben orientarse, mediante controles selectivos, a su aprovechamiento por nacionales. Caso contrario, se presentará la paradoja de que el país esté financiando la operación y la expansión de las empresas internacionales, en detrimento de nuestro propio desarrollo.

La contribución de la empresa extranjera al empleo de mano

de obra nacional no ha sido lo importante que cabría esperar. Además, anualmente se agrega al aparato productivo mexicano nueva fuerza de trabajo necesitada de ocupación. Un aspecto de la política de empleo deberá estar orientado a dar prelación a las empresas extranjeras que estén dispuestas a abandonar su esquema tradicional de uso intensivo de capital y tecnología, para adoptar criterios que se ajusten en mayor medida a la realidad del país donde operan. De esta suerte, invertir el énfasis que existe en la actualidad en la utilización de los factores productivos, a fin de aprovechar el excedente de mano de obra sería, sin lugar a dudas, una aportación eficiente de las corporaciones foráneas al desarrollo nacional. Además, como complemento de los esfuerzos que realizan los institutos técnicos y de educación superior en México por producir un capital humano altamente calificado, las empresas extranjeras deben proporcionar también un entrenamiento adicional, mediante la creación de centros especializados de capacitación y de investigación científica y tecnológica. Este personal calificado deberá cumplir un papel real en la dirección técnica, administrativa, comercial y financiera de la empresa.

Por las características del desarrollo mexicano, existe un proceso de concentración industrial en las zonas en donde actualmente la aglomeración es mayor. La empresa extranjera ha seguido esta pauta negativa de desarrollo, al instalar sus plantas manufactureras, en una proporción muy elevada, en el área del Distrito Federal y del Estado de México. Es indispensable que una política en materia de inversión extranjera introduzca nuevas condiciones al ingreso de empresas foráneas, a fin de que su establecimiento se oriente hacia regiones en donde se requiera, por ejemplo, generación de empleos o en donde se necesite fomentar polos de desarrollo. Mediante la aplicación efectiva de esa política de descentralización, se logrará limitar un congestionamiento industrial que ya empieza a mostrar sus efectos negativos, por citar tan sólo un ejemplo, en términos de deterioro del medio ecológico.

El tamaño y poder económico de las empresas transnacionales, su concentración y control de ciertos sectores industriales clave, su tendencia a adquirir empresas locales importantes y su carácter

expansivo, favorecen el predominio de la industria nacional por intereses foráneos. Todos esos factores contribuyen también a un control de los mercados por la empresa extranjera. Por ello, se requiere poner en práctica una estrategia tendiente a la diversificación en el destino de la inversión foránea, dirigiéndola hacia sectores de actividad y ramas manufactureras que ofrecen aún enormes posibilidades de expansión.

También es preciso establecer directrices fundadas en la promoción de nuevas inversiones externas en ramas en donde los avances tecnológicos son indispensables para competir en el exterior y para obtener precios adecuados en el mercado interno. En cambio, debe evitarse la instalación de empresas extranjeras en ramas en donde la tecnología es conocida, disponible o de fácil acceso, por ejemplo, a través de mecanismos multilaterales de asistencia técnica. De la misma forma, debe limitarse el ingreso de empresas extranjeras orientadas a propiciar un consumo diferenciado ajeno a la realidad económica nacional.

Asimismo, es preciso condicionar la instalación de corporaciones foráneas dedicadas a producir exclusivamente para el mercado interno. México necesita la apertura de los mercados de países industrializados, con precios justos para sus productos, a fin de que el intercambio comercial no se constituya en un camino de un solo sentido. Este país se inicia apenas en la experiencia de penetrar los mercados internacionales con sus exportaciones en manufacturas. Los intentos realizados en este sentido han demostrado que la tarea no es fácil. Otros países industrializados ocupan ya posiciones privilegiadas y es dura la competencia con los demás países subdesarrollados. Por ello, conviene obtener la colaboración de empresas transnacionales que cuentan ya con un acervo de conocimientos sobre las peculiaridades del comercio mundial y sobre las fórmulas idóneas para exportar. Es necesario examinar las ventajas que pueden derivarse del establecimiento de un régimen preferencial a la instalación de corporaciones foráneas, mediante el cual estas empresas garanticen la exportación progresiva de su producción, en el volumen y plazos que se acuerde previamente con la autoridad responsable.

La aplicación real de estas directrices generales, y otras de in-

dole semejante, puede constituir un mecanismo útil destinado a aprovechar en forma eficiente la instalación del capital foráneo en la economía nacional. Con ello, es probable que el país se aproxime en una mayor medida a la aspiración de estimular un desarrollo justo y equilibrado y de consolidar la independencia económica mexicana.

II

**EL LLAMADO A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS,
1953-1958**

Olga Pellicer de Brody

INTRODUCCIÓN

AL INICIARSE LOS AÑOS CINCUENTA, superados los desajustes de la posguerra que llevaron a la devaluación de 1948, México presentaba características que permitieron ver con optimismo el futuro de su proceso de industrialización. El sector agrícola mantenía altas tasas de crecimiento, se hacía una mejor utilización de las industrias tradicionales y se avanzaba en actividades básicas como la siderurgia y el papel; la estabilidad política del país estaba asegurada y las clases medias y altas —principales beneficiarias de la revolución Mexicana— se instalaban en las grandes ciudades con la esperanza de poder adquirir los múltiples bienes de consumo que se veían en sociedades más industrializadas del mundo capitalista. El avance económico se había logrado con esfuerzos nacionales que aprovecharon la coyuntura creada por la II Guerra. A pesar de una actitud favorable del gobierno hacia los inversionistas extranjeros, la entrada de capital exterior había sido moderada. La responsabilidad principal del crecimiento económico residía, fundamentalmente, en los inversionistas y el gobierno mexicanos.

Sin embargo al avanzar el decenio de los cincuenta las condiciones del mercado internacional dejaron de favorecer a los productos mexicanos de exportación y ocasionaron graves daños a los otrora florecientes cultivos comerciales; el crecimiento de las industrias tradicionales se debilitó ante el escaso poder de compra de las clases populares cuyo nivel de vida había disminuido a lo largo de los años cuarenta. Como resultado de estas circunstancias se produjo una contracción en las inversiones del sector privado. La caída de la tasa de crecimiento se dejó sentir desde 1952, poniendo en duda las posibilidades del avance sostenido de la economía mexicana que se creía asegurado en las mejores épocas del régimen de Miguel Alemán.

La crisis se resolvió, en gran medida, gracias a la entrada de capitales extranjeros bajo cuyo impulso surgió en México la segunda etapa de sustitución de importaciones. Si ella permitió mantener el crecimiento del sector industrial, asestó en contrapartida

un duro golpe al nacionalismo económico del país. En la nueva etapa, los sectores más dinámicos de la industria manufacturera quedaron bajo el dominio de las inversiones extranjeras directas y renació la dependencia económica combatida años atrás mediante el control nacional sobre los recursos naturales básicos. La experiencia demostró que este control no era suficiente para poner fin a la influencia de capital extranjero en la economía mexicana; la influencia persistía y simplemente cambiaba de forma.

Durante varios años, el gobierno mexicano insistió en el carácter secundario y complementario de las nuevas inversiones extranjeras directas. Hasta finales de 1972, movido de una parte por la inquietud internacional frente a las compañías multinacionales, y de la otra por el deseo de perfeccionar la reglamentación a que estaban sujetas las inversiones extranjeras directas en México, reconoció en declaraciones oficiales el peso que éstas venían adquiriendo en la economía del país. Tales declaraciones fueron preparando el ambiente para la creación de mecanismos que, al menos formalmente, permiten al Estado mexicano un mayor control sobre los capitales extranjeros privados: la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la inversión extranjera.¹

Los documentos anteriores fueron precedidos de una fuerte exaltación del nacionalismo en el vocabulario de algunos funcionarios gubernamentales. Durante varios meses sus discursos se caracterizaron por las denuncias en contra de las compañías multinacionales que, a juzgar por sus palabras, se han convertido en el origen principal de los males que aquejan el país. Ahora bien, la enorme algarabía que en torno a la inversión extranjera se manifiesta en la política mexicana desde finales de 1972 ha dejado en el olvido las condiciones internas que le abrieron el camino. Todo sucede como si las maquinaciones de las compañías extranjeras hubieran sorprendido a México y, en un momento de descuido, le hubieran arrebatado al gobierno y a la burguesía nacional el deseado control sobre las industrias manufactureras que se establecían en el país; nada más lejano de la realidad.

¹ Las características de estas nuevas leyes son comentadas en el trabajo de Bernardo Sepúlveda, *supra*.

El crecimiento de la inversión extranjera en la industria mexicana, para satisfacer el mercado interno, se inició con paso firme desde mediados de los años cincuenta como resultado de circunstancias de orden externo e interno.² Entre las primeras se encuentra la situación general de la economía norteamericana favorable a la exportación de capitales hacia los países más industrializados de América Latina; entre las segundas, las condiciones generales de la economía mexicana a que hemos aludido en líneas anteriores, la puesta en marcha de una política económica destinada a dar impulso a las inversiones privadas nacionales y extranjeras, y la simpatía por los capitales foráneos que se advertía en amplios sectores de la iniciativa privada y el gobierno.

El objetivo del presente trabajo es recordar brevemente estas circunstancias que hicieron posible la entrada de las inversiones extranjeras a los lugares estratégicos que hoy ocupan. La primera parte se refiere al punto de vista norteamericano sobre las condiciones para la inversión en México; la segunda a la situación económica general, la política económica gubernamental y sus repercusiones en el crecimiento de las inversiones extranjeras directas; por último se estudian las opiniones de los diversos sectores empresariales sobre la conveniencia de alentar, o no, el crecimiento de la inversión extranjera en el país. Los materiales utilizados abarcan, principalmente, el período 1953 a 1958; se puede afirmar que fue entonces cuando se definió el papel de la inversión extranjera en el México de nuestros días y se inició, quizá de manera irreversible, el fenómeno que los teóricos de la dependencia han llamado la "internacionalización del mercado interno".³

El estudio busca algo más que recrearse en el pasado. Trata de encontrar un punto de referencia útil para valorar las políticas actuales; para comparar la situación internacional de entonces y la de ahora; detectar los cambios, si los ha habido, en las actitudes de los empresarios nacionales frente a la inversión extranjera; preguntar, por último, si se han transformado las condiciones de un

² Véase al final de esta obra el apéndice estadístico sobre evolución y características de la inversión extranjera en México desde 1940.

³ Véase sobre el tema: Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Desarrollo y dependencia en América Latina*, México, Siglo XXI ed. pp. 130-160.

desarrollo industrial que a mediados de los años cincuenta se dirigía, casi irremediabilmente, hacia la asociación con los capitales extranjeros.

EL GOBIERNO NORTEAMERICANO A LA BÚSQUEDA DE CAMPOS DE INVERSIÓN

El punto de vista norteamericano sobre el papel de la inversión extranjera directa en el desarrollo económico de América Latina fue expuesto reiteradamente en las conferencias interamericanas celebradas después de la segunda guerra. Básicamente se trataba de otorgar al capital privado el papel primordial en el desarrollo económico de la región; de allí que los objetivos principales en el área fueran mantener o restituir la estabilidad monetaria y crear un clima favorable a la inversión con el fin de estimular la generación de capital interno y la corriente de capital privado norteamericano. Semejante posición quedó bien definida en el seno de la IX Conferencia Interamericana cuando el entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Marshall, declaró:

Mi gobierno está en posibilidad de aumentar el volumen de ayuda con el que ha venido contribuyendo al desarrollo económico de las repúblicas americanas. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos no puede financiar más que una pequeña parte del gran desarrollo requerido. El capital necesario debe provenir de fuentes privadas, tanto domésticas como extranjeras. Según nos ha demostrado la experiencia de Estados Unidos el progreso puede lograrse mejor mediante esfuerzos individuales y el uso de recursos privados.⁴

Sin embargo, es hasta finales de 1953 (debido quizá al reajuste económico en los Estados Unidos provocado por el fin de la guerra de Corea) cuando se advierte un interés más acentuado del gobierno y los hombres de negocios norteamericanos por invertir para el mercado interno en los países más industrializados de Amé-

⁴ Véase María del Rosario Green, "Estados Unidos y América Latina en el marco de la dependencia", *Foro Internacional*, Núm. 51, p. 334.

rica Latina.⁵ En el caso de México esto se percibe en la actividad de agrupaciones como el Comité Bilateral de Hombres de Negocios, destinadas a propiciar la alianza de los empresarios mexicanos con el país del norte;⁶ en la multiplicidad de visitas de funcionarios y hombres de negocios norteamericanos a México con el fin explícito de dialogar con las autoridades hacendarias y los empresarios nacionales sobre la situación del capital extranjero en la industria mexicana;⁷ finalmente, en la aparición de diversas publicaciones oficiales norteamericanas destinadas a informar sobre las posibilidades para el capital norteamericano en la economía mexicana.

Entre estas últimas cabe citar el Informe del Comité sobre Bancos y Moneda del Senado de los Estados Unidos elaborado a fina-

⁵ En los años anteriores, los inversionistas extranjeros se interesaron, principalmente, por el control sobre materiales estratégicos como el petróleo y los metales no ferrosos.

⁶ El Comité fue fundado en 1950 por hombres de negocios mexicanos y norteamericanos. La sección mexicana está formada por miembros de la Confederación de Cámaras nacionales de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales, la Asociación de Banqueros y la Confederación Patronal de la República Mexicana; más tarde se unió a ella la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. La Sección de Estados Unidos está compuesta por personas designadas por el Consejo de las Américas, la Cámara de Comercio Norteamericana, la Cámara Americana de Comercio de México y la Asociación Nacional de Manufactureros. Algunas indicaciones sobre la función del Comité se encuentran en el prólogo de su reciente trabajo: *Inversiones extranjeras privadas directas en México*, México, 1971. A finales de 1953 el Comité celebró una reunión en Jalapa, Veracruz; la preocupación dominante de los norteamericanos fue la de la situación de la inversión extranjera en México. (*Excelsior* 8, 9 de diciembre, 1953). Al preguntar sobre los resultados de la reunión al Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Mexicana, éste respondió: "la consecuencia inmediata será un sensible aumento de las inversiones de capital norteamericano en nuestro país" (*Comercio exterior*, México, diciembre de 1953, p. 456).

⁷ El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano, Alexander Wiley, declaró después de su visita a México en 1953: "la fé despertada aquí por Ruiz Cortines la ha despertado también en los Estados Unidos y esta confianza va a traer como consecuencia una fuerte inmigración de capital" (*Excelsior*, 8 de diciembre de 1953). De la misma manera se expresaba poco después el Presidente de la Asociación Makay —organismo de la iniciativa privada norteamericana— después de la reunión celebrada en México para conocer las posibilidades de inversión en la industria mexicana (*Comercio exterior*, febrero de 1954, p. 62-63).

les de 1953.⁸ El Comité había acompañado al presidente Eisenhower durante su encuentro con el presidente Ruiz Cortines con motivo de la inauguración de la Presa Falcón. Después inició una gira por las principales ciudades del país para entrevistarse con grupos empresariales y miembros de la administración pública. Su trabajo recogía el resultado de estas entrevistas a más de proporcionar un cuadro general de la situación económica y política del país.

Como la mayoría de los documentos de este tipo, el *Informe* estaba lejos de ser un estudio detallado de las condiciones del mercado mexicano y la situación de costos y beneficios para la inversión extranjera. Semejante tarea quedó en manos de las empresas que se establecían en México y los resultados no han sido accesibles para los investigadores mexicanos. El Comité quería, simplemente, ofrecer una imagen general capaz de despertar el interés de los empresarios norteamericanos por la economía mexicana. Para ello, era necesario borrar las inquietudes que aún persistían sobre la política del gobierno hacia la inversión extranjera. En este sentido, el *Informe* planteaba dudas sobre las posibilidades de llevar a la práctica la política de expropiación prevista en la Constitución de 1917;⁹ las consecuencias de los controles ejercidos por el gobierno para fomentar el desarrollo industrial;¹⁰

⁸ Publicado en *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, enero-junio, 1957, pp. 97-160.

⁹ La Constitución establece en el Art. 27 el régimen general de expropiación en nuestro país. Este régimen se funda en dos nociones básicas: a) por causa de utilidad pública, y b) mediante indemnización. Este último enunciado causaba preocupaciones en los inversionistas extranjeros. Para ellos la expropiación sólo procedería cuando existiera indemnización "previa".

¹⁰ El control de las importaciones es quizá el factor más importante con que cuenta el Estado para intervenir en el desarrollo industrial. Se ejerce a través del establecimiento de aranceles y el permiso previo de importación. Este permiso se logra cuando las autoridades respectivas han autorizado el programa de fabricación de cualquier nueva línea de producción. Al aprobar los programas, se toman en cuenta una serie de requisitos como son precio, calidad, contenido de materiales nacionales en el producto final, etc. La aprobación de un programa de fabricación supone el cierre de la frontera para la importación del artículo que se desea elaborar internamente y facilidades para obtener los permisos de importación de las materias primas, bienes intermedios o de capital necesario para llevar a cabo la producción.

finalmente, sobre la política de participación local prevista en el decreto gubernamental de 1944.¹¹

En opinión del Comité, la expropiación había llegado a ser un peligro menor entre los numerosos riesgos que acompañan una inversión.¹² Les causaba mayor preocupación la política de control de las importaciones que, si era una valiosa protección a las industrias establecidas en el país, también ponía en manos del gobierno un instrumento poderoso para obligar a los inversionistas a adquirir partes y refacciones de fabricación nacional (años después, las experiencias de la industria automotriz habrían de confirmar estos temores).¹³ Asimismo, era motivo de inquietud la doc-

¹¹ El decreto fue promulgado por el Presidente Ávila Camacho para controlar tanto los bienes del enemigo como la afluencia de capitales extranjeros a México durante la II Guerra, que al terminar el conflicto, podían emigrar, en forma repentina. Según el decreto los extranjeros y sociedades mexicanas en que los extranjeros tengan participación deben obtener permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores si desean comprar o adquirir la mayoría de las acciones de sociedades dedicadas a actividades en el campo industrial, minero, comercial, agrícola y forestal. El Secretario de Relaciones Exteriores tiene facultad discrecional para negar, conceder, o condicionar los permisos de referencia; puede hacer depender el otorgamiento de cada permiso del requisito de que ciudadanos mexicanos posean por lo menos el 51% del capital total y de que esto sea verificable en cualquier momento. Este decreto fue el primer intento serio de regular el capital extranjero; sin embargo, ejerció poca influencia. En parte debido a la imprecisión y ambigüedad de su texto, en parte por haber quedado su aplicación en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que poco ha tenido que ver con la vida económica del país, finalmente por la escasa decisión de actuar, efectivamente, sobre la IED. Prueba de ello fueron algunas declaraciones oficiales, en la época de Alemán, en el sentido de que la cláusula del 51% constituía una especie de "excepción" que se aplicaba a discreción del Secretario de Relaciones. Ver A. Bohrisch y W. König, *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*, México, El Colegio de México, 1968, p. 27.

¹² "La actual administración no hace uso del recurso de expropiación como política nacional, y los hombres de negocios norteamericanos en México convienen en que se ha interrumpido la tendencia antes existente hacia la nacionalización de la industria." *Informe...*, *op. cit.*, p. 154.

¹³ En 1962 el gobierno decidió impulsar a las empresas automotrices a producir en México. Hasta entonces se importaba la mayoría de las piezas acabadas y se ensamblaban en México. El Estado desarrolló entonces un sistema especial de incentivos para impulsar el proceso de integración. Por ejemplo, hizo depender el volumen de las cuotas de importación de la participación de las mercancías mexicanas en el producto final.

trina de la "saturación industrial" de acuerdo con la cual el gobierno podía impedir el desarrollo de una industria determinada cuando hubiera razones para suponer que existía el peligro de una sobreproducción.¹⁴

El *Informe* señalaba que, según la legislación existente en aquellos momentos, la política de participación local había sido precisada en el caso de la radiodifusión; producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; transportes aéreos, urbanos e interurbanos; piscicultura y pesca; producción, distribución y venta de aguas gaseosas, y edición de libros, periódicos, revistas y publicidad.¹⁵ En el caso de otras actividades, quedaba a discreción del gobierno la aplicación del principio general que pedía que el control de una empresa quedara en manos de mexicanos. En opinión de los empresarios entrevistados, la regla se aplicaba rara vez; sin embargo, quedaba como un elemento importante en las negociaciones del gobierno con los inversionistas extranjeros.

El Comité advertía que los riesgos anteriores se reducían por incentivos importantes a la inversión extranjera como eran la libertad cambiaria, la diversidad de sectores industriales que tenían una demanda interna pero no podían ser desarrollados por la carencia de capital nacional y la simpatía hacia la inversión extranjera que se advertía en amplios sectores de la iniciativa privada y en el gobierno mexicano. Estas opiniones sobre la benevolencia hacia los inversionistas extranjeros quedaron justificadas por la marcha de los acontecimientos en la segunda mitad de los años cincuenta.

¹⁴ Basándose en esta doctrina, en 1943 el gobierno había detenido el crecimiento de algunas sucursales norteamericanas en México productoras de hule. Al parecer, el incidente había dejado malestar entre los inversionistas norteamericanos.

¹⁵ Esta lista revela la cautela con que procedía el gobierno en la regulación del capital extranjero. El sector propiamente industrial —por ejemplo todo tipo de producción y transformación de metales en que los extranjeros invertían fuertemente— no fue afectado en lo general por esta disposición. Desde el punto de vista de su importancia económica para México los sectores enumerados eran secundarios. Véase Borisch y König, *op. cit.*, p. 28. Mayores precisiones sobre la evolución de la reglamentación de las inversiones extranjeras se encuentran en: Óscar Ramos Garza, *México ante la inversión extranjera; legislación, políticas y prácticas*, México, Ed. Azteca, 1971.

LA SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Al iniciarse los años cincuenta, algunos economistas opinaban que el problema más agudo de la economía mexicana era la carencia de capital para seguir financiando el desarrollo económico del país. Cabe recordar la conocida obra *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*.¹⁶ Allí se sistematizaron por primera vez datos sobre la economía mexicana durante el primer decenio de industrialización acelerada. Pero más importante aún fue su tarea de precisar el dilema en que se encontraba el desarrollo económico del país al señalar:

Los ahorros internos están cercanos a su límite máximo; no es probable que ni siquiera una política fiscal adecuada eleve sustancialmente la tasa corriente de los mismos durante los próximos años. En estas circunstancias México se encuentra ante una situación en la que no puede ampliar fácilmente la fuente principal para financiar la inversión —los ahorros internos— y en la que, en cambio, la necesidad de incrementar la inversión a largo plazo y el crecimiento de la población exigen una mayor inversión si es que el ingreso *per capita* ha de continuar aumetando como en el pasado [...]

En los próximos años —concluía— dado que los ahorros están temporalmente estabilizados y que habrá una mayor demanda de fondos de inversión será preciso depender en mayor medida del financiamiento exterior (p. 482-483).

Las líneas anteriores indican cómo existía entre economistas con influencia en la política económica gubernamental una actitud muy favorable a la utilización de capital exterior. Ciertamente que éste era preferible bajo la forma de empréstitos oficiales, pero no se descartaba la posibilidad de obtener algunas ventajas de las inversiones extranjeras directas.¹⁷

¹⁶ Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, Fondo de Cultura Económica, 1953.

¹⁷ Cabe advertir que los argumentos a favor de una mayor utilización de capitales extranjeros venían acompañados de un llamado insistente a favor de un programa

A pesar de la existencia de estas ideas, al iniciarse el régimen de Ruiz Cortines la balanza pareció inclinarse a favor de una política restrictiva frente a las inversiones extranjeras. Al menos esto sugieren las declaraciones del Secretario de Economía, Gilberto Loyo, relativas a la necesidad de “fincar el proceso de industrialización en recursos netamente nacionales”.¹⁸ Pero semejante posición fue evolucionando bajo la fuerza de los problemas económicos que desembocaron en la devaluación de 1954.¹⁹

Cabe recordar que en el año de 1953 pareció interrumpirse el crecimiento económico que, en términos generales, se observaba en la economía mexicana desde los inicios del decenio de los cuarenta. En este año, lejos de crecer el producto interno bruto experimentó un ligero descenso pasando de 59 381 millones de pesos a 58 963. El debilitamiento de la economía tenía causas mediatas e inmediatas. La congelación de salarios durante la época de Alemania había debilitado el mercado interno mientras un gasto público elevado, aunado a la notoria corrupción administrativa, dejaba en una situación difícil a la hacienda pública del país. Asimismo, desde los inicios de la guerra de Corea se habían advertido signos de un empeoramiento del proceso inflacionario en México: alza brusca y pronunciada de los precios, aumento acelerado de la circulación monetaria seguido de una baja también acelerada en la reserva de divisas del país, inducida por el apremio con que se acumularon equipos y materiales que se temía iban a escasear. La situación económica se hizo aún más difícil cuando, al terminar la

de desarrollo que, a través de una política impositiva adecuada, redujera los efectos inflacionarios del gasto público y desalentara el gasto suntuario.

¹⁸ Ver las declaraciones sobre política económica pronunciadas en Guadalajara (*Excelsior*, 3 de diciembre de 1953). Interesa subrayar que el mismo diario señalaba en su editorial del día siguiente: “Hemos de decir que encontramos asomos demagógicos en esta tendencia, bien está que se proceda con prudencia al aceptar el concurso de capitales extranjeros... Pero ¿podemos cerrar las puertas al dinero que necesitamos para el desarrollo del país y que no habremos de obtenerlo de nuestros recursos propios?... ¿a que la arrogancia de rechazar una ayuda que cualquier país necesita y México requiere de manera notoria?”

¹⁹ El mejor panorama de la situación de la economía mexicana en esos años se encuentra en los estudios de CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina; 1954. El desequilibrio externo en el desarrollo económico de América Latina; el caso de México (1945-1955)*. Doc E/CN.12/mimeografiado.

contienda bélica se inició el descenso en los precios de diversos productos de exportación mexicanos.²⁰

Dentro de este orden de cosas se inició el régimen del Presidente Ruiz Cortines. Sus primeras medidas económicas estuvieron destinadas a contener la inflación y equilibrar el presupuesto fiscal; la austeridad financiera se tradujo, de inmediato, en una contención del gasto público, la cual puso fin a la construcción de las obras monumentales del gobierno características de la era de Alemán. Pero la contracción de la inversión pública repercutió de inmediato en la demanda global y el nivel general de actividad económica. La recesión ocurrida en los primeros meses de 1953 fue tan grave que el gobierno se apresuró a dar marcha atrás.

Hacia finales de ese año se tomó una serie de medidas para liberalizar el crédito e incrementar, mediante un financiamiento inflacionario, las inversiones del sector público; esto, aunado a la reticencia de los empresarios a invertir, tuvo como resultado una situación de excesiva liquidez. Un ambiente político incierto y el peligro de una devaluación precipitaron una fuga de capitales que desequilibró, seriamente, la balanza de pagos.

La situación económica a comienzos de 1954 era una prueba de fuerza para el nuevo régimen. Este se encontraba ante graves problemas de financiamiento del gasto público y desequilibrio de la balanza de pagos. En relación con el financiamiento existía, al menos teóricamente, la alternativa de llevar a cabo una reforma tributaria de carácter progresista susceptible de allegar al gobierno recursos para sufragar el gasto de manera no inflacionaria, o bien de acudir al crédito externo para financiar las obras públicas y de fomento oficial. A su vez, el problema de la balanza de pagos se podía mejorar recurriendo al control de cambios, o tomando medidas para reducir las importaciones. El clima político del país determinó el cambio seguido por el gobierno.

El tema de la reforma fiscal no fue siquiera debatido seriamente cuando el mantenimiento del "clima de confianza" para los

²⁰ La caída de los precios de los productos de exportación en 1953, lo cual causó un deterioro del 18% en la relación de precios del intercambio, fue como sigue: plomo 32%; zinc 40%; petróleo 14%; cobre 2%; algodón 7.8%; henequén 22.4%.

inversionistas privados constituía el meollo de la política económica gubernamental. El control de cambios ha sido visto tradicionalmente por el gobierno mexicano como una medida imposible en un país que cuenta con 2000 kilómetros de frontera con los Estados Unidos. Los caminos abiertos eran, pues, el endeudamiento y el control de importaciones; pero la inoperancia de este último para detener la fuga de capitales se puso de manifiesto cuando a comienzos de 1954 seguía deteriorándose la balanza de pagos.²¹ En abril de ese año el gobierno decidía modificar la relación del peso con el dólar.²²

Las condiciones en que ocurrió la devaluación de 1954 mostraron bien las dificultades que afrontaba el gobierno para resolver los problemas económicos del país cambiando las reglas del juego a la burguesía nacional e imponiéndole, por ejemplo, una reforma fiscal. Así, la acción económica del Estado no podía reorientar el desarrollo polarizado configurado en el decenio anterior y cuyas consecuencias sociales ya eran evidentes tanto en el empobrecimiento de los pequeños agricultores y ejidatarios del país como en la miseria de las barriadas populares que comenzaban a rodear las principales ciudades. Las políticas para resolver estos problemas permanecieron en la penumbra; la función principal del gobierno siguió siendo la de alentar a la iniciativa privada llevándola a la producción de los bienes intermedios y de consumo duradero que, en términos generales, debían satisfacer la demanda de los grupos de mayores ingresos. Al parecer, los dirigentes del país confiaban en que esta diversificación industrial, daría por sí sola una estructura económica capaz de resolver los problemas sociales. En realidad, la industrialización desordenada que siguió dio beneficios a pocos y fomentó el renacimiento de la dependencia frente a los capitales extranjeros.

²¹ Según declaraciones del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Carrillo Flores, sólo en los primeros 17 días del mes de abril hubo una disminución de 21 millones de dólares en las reservas monetarias del país, prueba de un movimiento de salida de capitales que de proseguir acentuaba peligrosamente el desajuste de la balanza de pagos. Ver *Excélsior*, 18 de abril de 1954.

²² El tipo de cambio oficial pasó de 8.65 a 12.50 por dólar.

EL ALIENTO A LA SEGUNDA ETAPA DE SUSTITUCIÓN
DE IMPORTACIONES

Un paso importante para fomentar la inversión privada fue el aumento de las exenciones fiscales presente en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1954²³ y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955.²⁴ La primera tiene como objetivo principal acelerar la reinversión de utilidades, permitiendo deducir de la base del impuesto sobre ganancias distribuibles aquellas reservas que estén destinadas a la reinversión. La segunda impulsa la industrialización mediante la concesión de franquicias fiscales otorgadas a las industrias que, conforme a la misma ley, se consideran nuevas o necesarias, las que a su vez se dividen en básicas, semi-básicas o secundarias para definir la duración de las exenciones acordadas.

En segundo lugar, se intensificaron las medidas para proteger de la competencia externa a las industrias que se establecían en México. Desde finales de los años cuarenta aumentó considerablemente la lista de productos manufacturados que debían sujetarse

²³ La ley del impuesto sobre la renta de 1954 inicia la tercera etapa legislativa de este impuesto en México; los antecedentes más remotos fueron los de 1921 y 1925 y, más tarde, la ley de 1944. La ley de 1954 fue modificada en 1956 cuando se concedieron aún mayores exenciones fiscales para fines de reinversión; inicialmente, se había previsto que un 30% de las utilidades para reinversión estarían exentas de impuestos. En 1956 se adicionó un párrafo que permitía eximir del impuesto hasta el 100% de las ganancias distribuibles siempre y cuando fueran reinvertidas. El dato resulta interesante en la medida en que pone de manifiesto la voluntad del Estado de impulsar la inversión privada. Aunada a la simpatía de esta última por la inversión extranjera, forma el cuadro dentro del cual se inserta el crecimiento de la inversión extranjera en el país. Sobre la política fiscal de la época verse Hugo B. Margain, "Las reformas al impuesto sobre la renta en México", *Comercio exterior*, 1956.

²⁴ La ley establecía que las franquicias fiscales se otorgarían a las empresas que tuvieran un 51% o más de sus acciones en manos de mexicanos. Era, por lo tanto, una manera para alentar el proceso llamado de "mexicanización" de la inversión extranjera. No tenemos hasta el momento información suficiente sobre la manera en que la ley ha sido aplicada en la práctica. Según algunas informaciones (por ejemplo, el estudio CEPAL-Nafinsa sobre *La política del desarrollo industrial en México*, México, Nacional Financiera, 1972, p. 184) se ha acogido a los beneficios de la ley la industria automotriz que se encuentra fundamentalmente en manos extranjeras.

a aranceles y cuotas de importación, o bien cuya entrada al país estaba francamente prohibida. El proteccionismo se otorgó generosamente a casi todas las industrias nuevas asegurando a quienes invertían en México un mercado cautivo y, en consecuencia, amplios márgenes de ganancia.²⁵

En tercer lugar, se decidió mantener el desarrollo dentro de marcos estrictos de estabilidad monetaria y cambiaria con el doble objetivo de alentar el crecimiento del mercado de capitales en México y de llegar a un buen entendimiento con el movimiento obrero organizado. Con respecto al último punto, cabe recordar cómo la revaluación de 1954, al acelerar la inflación provocó una campaña de reivindicaciones salariales que llevó al emplazamiento de 32 000 huelgas en junio de ese año. Si la intervención de la Secretaría del Trabajo evitó la realización de tales huelgas, la necesidad de poner fin al crecimiento con inflación, característico de los años anteriores, se convirtió en la condición indispensable para mantener la alianza entre el gobierno y las organizaciones obreras más poderosas del país.²⁶

Por último, se elaboraron mecanismos para la participación de la iniciativa privada en la toma de decisiones sobre política económica. En 1954, se creó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, órgano de consulta intersectorial cuyo objetivo era examinar los problemas ligados con la producción agrícola e industrial y proponer al Estado las medidas adecuadas al desarrollo de la producción. Hacia la misma época, se aumentó el número de representantes del sector privado en algunas empresas estatales; como Altos Hornos de México y el Ferrocarril del

²⁵ Para no dar sino un ejemplo del grado de protección otorgado a las industrias establecidas en México puede citarse el hecho de que el uso de las licencias de importación se fue ampliando considerablemente desde finales de los años cuarenta. Mientras en 1947, sólo estaban sujetos a control el 1% de los bienes importados, en 1966 el 60% de las 11 000 fracciones arancelarias de importación requerían permiso previo. Véase Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas*. México, Siglo XXI, 1971, pp. 225-230.

²⁶ Se podría adelantar la hipótesis de que el papel de conciliador ejercido por Adolfo López Mateos en 1954 como Secretario de Trabajo, aseguró su ascenso político y su llegada a la presidencia en 1958.

Pacífico.²⁷ Todo esto coincidía con la aparición de organismos de la iniciativa privada, como el Centro Industrial de Productividad, en donde se observaba el deseo de empresarios nacionales de estrechar los lazos con el país del norte.²⁸

Mientras se configuraba de esta forma una política industrial que hacía atractivo el mercado mexicano a los inversionistas nacionales y extranjeros, la vinculación con el capital exterior se imponía también por razones de financiamiento del gasto público y de balanza de pagos. La reticencia del gobierno para hacer una reforma fiscal suponía el mantenimiento de un sistema impositivo que no incrementaba sustancialmente los recursos del Estado. Surgió así la alternativa de contener el gasto público amenazando la tasa de crecimiento, o depender cada vez más de los créditos del exterior; el gobierno de Ruiz Cortines se inclinó por lo segundo. A su vez, a partir de 1955 se acentuó la situación desfavorable a las exportaciones mexicanas por lo que la capacidad para importar descansaba en la entrada de inversiones extranjeras directas cuyos beneficios a corto plazo podían justificarse también por la aportación de tecnología a una industria que necesitaba modernizarse.²⁹

Movido, quizá, por el deseo de promover el "clima de confianza" para estas inversiones y condicionado por su debilidad financiera, el Estado se inclinó por una política de menor inversión directa en el sector industrial. A diferencia de años anteriores (cuando se crearon empresas estatales para promover la siderur-

²⁷ El presidente de la Asociación de Banqueros y el vicepresidente de la CON-CANACO, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, llegan a Altos Hornos; representantes de los agricultores de Sonora y Sinaloa y de los industriales de Guadalajara al Ferrocarril.

²⁸ El Centro era patrocinado por la Confederación de Cámaras Industriales y el gobierno de los Estados Unidos; se proponía "colaborar con industriales y obreros mexicanos en sus programas de productividad poniendo a su disposición los servicios necesarios y aprovechar los adelantos tecnológicos y experiencia de las naciones industrializadas de acuerdo con nuestra realidad, necesidades y circunstancias económicas". Información aparecida en *Comercio exterior*, mayo de 1955, p. 183.

²⁹ El mayor golpe a las exportaciones mexicanas en esos años provino del *dumping* algodónero por los Estados Unidos a comienzos de 1956. La caída en los precios internacionales del algodón afectó seriamente las exportaciones mexicanas de este producto que para entonces representaba aproximadamente el 30% de las exportaciones totales del país.

gia, el papel y los fertilizantes) durante la segunda mitad del período ruizcortinista las iniciativas del gobierno se limitaron a mantener o consolidar esfuerzos del pasado, sin entrar seriamente en aquellos campos industriales en donde el Estado hubiera podido desempeñar un papel más activo. Se dejaron a un lado los controles sobre la economía —que tanto preocupaban a los observadores extranjeros— otorgándose una autonomía relativamente amplia a la inversión y a la gestión empresarial; prueba de ello es la falta de medidas para forzar la integración de los procesos industriales y mejorar la eficacia o la productividad.³⁰ Aún menos se trató de reglamentar el papel de las inversiones extranjeras.

En otras palabras, a mediados de los años cincuenta el gobierno mexicano estaba creando el “mejor de los mundos” para los capitalistas nacionales o extranjeros deseosos de invertir para la producción, un tanto anárquica y desequilibrada de bienes que podían satisfacer a las clases medias y altas en busca de niveles más elevados de la sociedad de consumo. No resultan sorprendentes las declaraciones de la publicación norteamericana *Fortune* que, en 1956, se refería al “enloquecedor y prometedor mercado mexicano”.³¹ Tal entusiasmo reflejaba, también, la evolución ocurrida en la política específica del gobierno hacia las inversiones extranjeras.

EL LLAMADO A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

Desde 1955 las posiciones cautelosas hacia la inversión extranjera directa —que se habían manifestado al iniciarse el gobierno del presidente Ruiz Cortines— fueron abandonadas y la balanza se inclinó hacia una política de amistad y confianza hacia ellas. Un indicador de esto fue la actuación de la delegación mexicana en la Primera Conferencia Interamericana de Inversiones celebrada en Nueva Orleáns a finales de febrero de ese año.³²

La delegación mexicana fue encabezada por Marte R. Gómez,

³⁰ Estudio CEPAL-Nafinsa, *op. cit.*, pp. 133-134.

³¹ Citada en *Comercio Exterior*, 1956, p. 16-17.

³² Ver una larga reseña de la reunión en *Comercio Exterior*, marzo de 1955, pp. 95-96.

presidente del recién creado Consejo Nacional de Fomento a la Producción. Viejo miembro de la familia revolucionaria, Marte R. Gómez era entonces —según informaciones aparecidas en la prensa— presidente de la Worthington de México.³³ Acudía a la reunión con el fin de “probar allí el campo propicio que es México para la inversión de capitales extranjeros”.³⁴ Estas suposiciones se confirmaron cuando la delegación mexicana se refirió con entusiasmo a la colaboración de los inversionistas extranjeros para el desarrollo de la industria mexicana y presentó a la consideración de los inversionistas norteamericanos una lista precisa de 33 proyectos que cubrían algunos aspectos de la economía nacional.³⁵

Mientras se celebraba la reunión el Secretario de Economía y el de Hacienda y Crédito Público hicieron declaraciones sobre la política del gobierno hacia las inversiones extranjeras; mantuvieron los principios tradicionales sobre la participación del capital nacional (sin insistir en la participación mayoritaria), así como sobre la conveniencia de que el capital extranjero no absorbiera las empresas mexicanas ya establecidas. Ahora bien, por primera vez en el vocabulario oficial los capitalistas extranjeros fueron presentados como un grupo que podía y debía compartir la responsabilidad de lograr el desarrollo económico del país.

[es conveniente] fomentar por los medios adecuados el contacto entre los inversionistas extranjeros y los elementos del gobierno, la industria, la agricultura y el trabajo de México, para conocer nuestros problemas y los ideales de la nación, de tal manera que se haga prosperar efectivamente al país, aumentando el ingreso real y haciendo una justa distribución de éste.³⁶

Los pronunciamientos oficiales en esta dirección culminaron en

³³ *Siempre!*, Núm. 89, marzo 9, 1955, p. 6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ La lista incluía solicitudes de cooperación para la construcción de viviendas, una fábrica de estufas y muebles de cocina, explotaciones mineras, construcción de un hotel, fábrica de abonos, una fundición de ferro-manganeso en San Luis Potosí, instalación de una fábrica de máquinas de coser en Monterrey, etc. *Comercio Exterior*, 1955, p. 96.

³⁶ *Ibid.*

1956. En su informe anual al Congreso de la Unión, el presidente Ruiz Cortines, aceptando el principio de la función benéfica de la inversión extranjera señaló:

Al capital nacional conviene que se sumen para obras de trascendencia y beneficio colectivo inmediato las aportaciones del capital extranjero respetuoso de nuestras leyes...³⁷

A su vez, en un documento al que se dio amplia publicidad, el Secretario de Economía definió la política oficial sobre inversiones extranjeras de una manera que no recordaba su empeño nacionalista de hacía tres años.³⁸ Después de insistir en que el progreso del país era resultado de “la alianza de las fuerzas del trabajo, la iniciativa privada y la acción gubernamental” declaró:

Las inversiones extranjeras constituyen una necesaria ayuda para nuestro programa de acelerar el desarrollo económico del país, ya que éste requiere muy considerables cantidades de capital que rebasan, a veces, nuestras existencias.

Hoy en día, el Gobierno de México mira con agrado la afluencia de capital extranjero y lo valoriza de acuerdo con el siguiente criterio: *a*) su contribución al incremento de la producción nacional; *b*) mejoramiento de la utilización y de los recursos del país y *c*) aportación de nuevas técnicas de producción organización y distribución...³⁹

Esta política, aunada al crecimiento de algunos sectores industriales, tuvo como resultado el aumento y los cambios en las inversiones extranjeras directas que se observa en los cuadros 1 y 2 que aparecen al final de este libro. Durante los años comprendidos entre 1955 y 1958 las inversiones extranjeras directas se incrementaron en más de un millón de dólares al año dirigiéndose, principalmente, a las actividades industriales. A su vez, dentro de

³⁷ “Aspectos económicos del Informe Presidencial”, en *Comercio Exterior*, 1956, p. 399.

³⁸ Ver nota 17.

³⁹ Gilberto Loyo, “La política oficial sobre inversiones extranjeras”, *Comercio Exterior*, 1956, p. 344.

éstas comenzaron a concentrarse en ramas como la química, la construcción de maquinaria y artículos eléctricos, y la construcción de material de transporte. El fenómeno dio lugar a un debate de opiniones entre grupos empresariales mexicanos en el cual se puso de manifiesto la debilidad de aquellos que se oponían a la acogida calurosa que se estaba dando al capital foráneo.

EMPRESARIOS NACIONALES E INVERSIÓN EXTRANJERA

Hacia finales de los años cuarenta se distinguen en México dos grandes grupos de empresarios, cuyas ideas sobre el papel de la inversión extranjera en la vida del país eran divergentes. De una parte, los integrados en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); industriales medianos y pequeños temerosos de su suerte de ocurrir un rápido crecimiento de las inversiones extranjeras. De otra parte, los grandes comerciantes y empresarios agrupados, respectivamente, en la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN).⁴⁰

La doctrina de la CANACINTRA sobre los problemas del financiamiento externo fueron dados a conocer en su *Carta de los Industriales de Transformación*, elaborada a finales de 1953. La agrupación consideraba que el desarrollo económico del país debía efectuarse con recursos internos, pudiendo la inversión extranjera desempeñar un papel complementario en relación con el capital nacional. Tal inversión externa debería admitirse teniendo en cuenta la capacidad de pago del país, así como el monto conveniente de aquélla en relación con la distribución de los recursos productivos.

La Cámara señalaba que los intentos de regulación en materia de transferencia de capitales habían sido sustituidos por acuerdos bilaterales, patrocinados por el principal país acreedor del mundo, los Estados Unidos, con el corolario de una creciente depen-

⁴⁰ Sobre la historia de las agrupaciones patronales en México véase F. Brandenburg, "Organized Business in Mexico", en *Interamerican Economic Affairs*, Vol. 12 Núm. 3, 1958; Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970; R. Shafer, *Mexican Business Organizations, a history and analysis*, Syracuse University Press, 1973.

dencia financiera y comercial de los países subdesarrollados. Ante tales circunstancias, la agrupación insistía en el establecimiento de una legislación sobre inversiones extranjeras.⁴¹ Esta petición constituyó durante el período bajo estudio el *leitmotiv* de la CANACINTRA en materia de inversiones extranjeras.

Desde el punto de vista formal la CONCAMIN compartía algunas de estas opiniones. En su *Carta Económica Mexicana*, la Confederación señalaba el papel complementario de la inversión extranjera, la cual debía aceptarse, preferentemente, asociada al capital nacional y siempre que se tratara de inversiones “que tiendan a vincularse efectivamente a nuestros intereses y a contribuir al desarrollo económico del país.”⁴² Las diferencias entre ambas agrupaciones aparecían al observar la amplitud con que trataban el tema y su posición frente a la necesidad de legislar sobre inversión extranjera.⁴³ La CONCAMIN ignoraba el problema de la reglamentación; se limitaba a indicar que tal tipo de inversión debía hacerse “sin privilegios ni discriminaciones”.

En 1956, por encargo de la Confederación de Cámaras de Comercio, Juan Sánchez Navarro escribió su *Ensayo sobre política de inversiones extranjeras en México*, aceptado como la doctrina

⁴¹ En la fracción octava del capítulo dedicado al financiamiento externo, la *Carta de los Industriales de la Transformación* señalaba: “Insistimos en la necesidad de una legislación moderna sobre inversiones extranjeras en nuestro país; legislación orientada a canalizar, regular y vigilar la inversión de capital extranjero en México. Esta legislación deberá condicionar toda inversión extranjera al permiso previo y deberán concederse éstos mismos conforme a ciertos criterios básicos de los cuales lo fundamental es: a) sólo admitir inversiones que obviamente incrementan el ingreso nacional; b) desechar inversiones que concurran a ramas económicas en que existen establecimientos nacionales con capacidad o en posibilidad de satisfacer la demanda nacional; c) impedir inversiones que sólo supongan la explotación intensiva de recursos naturales no renovables; d) impedir inversiones orientadas a industrias estratégicas desde el punto de vista económico. Sería aconsejable que en esta ley se previera la existencia de una comisión integrada por el Estado y representante de las fuerzas productoras nacionales que vigilara la aplicación de la ley...” citado en Marco Antonio Alcázar, *op. cit.*, p. 58.

⁴² *Ibid.*, p. 59.

⁴³ Entre 1953 y 1958 la CANACINTRA publica ocho estudios sobre inversiones extranjeras, frente a uno de la CONCAMIN

oficial de la Confederación en la materia.⁴⁴ El ensayo presentaba un tono nacionalista al señalar que: “el desenvolvimiento económico debe realizarse en primer término y hasta el límite de sus posibilidades por el ahorro interno y sólo como auxiliar y complementario de éste conviene y es deseable la inversión de ahorro externo”. Se establecían, a continuación, los requisitos necesarios para el sano advenimiento de la inversión extranjera: el respeto a las leyes nacionales, su asociación con el capital nacional y el fomento de la capacitación técnica y administrativa del personal nacional. Como contrapartida de tales requisitos, Sánchez Navarro pedía al gobierno dos condiciones para facilitar la afluencia de la inversión extranjera: igualdad de trato con el capital nacional, es decir que no hubiera una legislación especial, y absoluta libertad de movimiento del capital y sus utilidades.

Ahora bien, las verdaderas diferencias entre los grupos empresariales no se encuentran en sus posiciones doctrinales, sino en sus actividades como grupos de presión interesados en influir sobre la política gubernamental, o en movilizar a la opinión pública nacional. En este sentido, la actuación de la CANACINTRA a comienzos de los años cincuenta marchó paralelamente a sus posiciones doctrinales. Prueba de ello es el tono nacionalista y anti-norteamericano que caracterizó la inauguración del II Congreso de Industriales de la Transformación en agosto de 1953;⁴⁵ el disgusto ante la aparición de organismos empresariales mexicano-norteamericanos que contaban entre los miembros del lado mexicano a “empleados de los Estados Unidos nacidos en México”, incapaces de reflejar las concepciones de la mayoría de los empresarios mexicanos;⁴⁶ por último, el entusiasmo con que se recibieron las declara-

⁴⁴ Juan Sánchez Navarro, *Ensayo sobre una política de inversiones extranjeras en México*, México, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, 1956.

⁴⁵ En una parte del discurso inaugural, el presidente de la agrupación señaló: “México en los comienzos de su evolución histórica se orientó en principios e ideologías extrañas a él. Esta etapa se ha superado y México no tiene por qué inspirarse en los postulados del partido político en turno ocasionalmente en los Estados Unidos.” Cita-do en *Comercio Exterior*, 1953, p. 293.

⁴⁶ José Domingo Lavín, *Inversiones extranjeras*, México, Ediapsa, 1953, p. 14.

ciones de aquellos miembros del gobierno partidarios del nacionalismo económico.⁴⁷

Tales preocupaciones nacionalistas no eran compartidas por los miembros de la CONCAMIN. Por el contrario, la agrupación veía con agrado el fortalecimiento de lazos con el país del norte a través de organismos patronales. Asimismo, sus declaraciones públicas contenían, frecuentemente, un llamado a los inversionistas norteamericanos con base en las perspectivas halagadoras de la economía mexicana y “el tino y el interés del gobierno en impulsar el desarrollo industrial y la capitalización”.⁴⁸

Más acentuada aún era la posición de la CONCANACO a favor de las inversiones extranjeras a comienzos de los años cincuenta. La agrupación consideraba entonces: “Quiérase o no, hay que acudir a las inversiones extranjeras, porque no es posible dejar morir de hambre al incremento anual de la población”.⁴⁹ Siguiendo estos razonamientos, su actitud frente a inversionistas norteamericanos fue, en ocasiones, la de un anfitrión entusiasta, deseoso de acogerlos en México; o al menos esto sugería su actuación en las reuniones del Comité Mexicano-Americano de hombres de negocios.⁵⁰ Sin embargo, a medida que avanzaba el decenio de los cincuenta, las declaraciones de la Concanaco se iban alejando de una alianza incondicional con las inversiones extranjeras directas; surgían en cambio posiciones de rechazo a su entrada en el

⁴⁷ Refiriéndose a las citadas declaraciones de Gilberto Loyo, en 1953 (ver nota 17) la CANACINTRA señaló: “La Cámara apoya las declaraciones del Secretario de Economía en lo referente a las inversiones extranjeras porque reflejan el sentir de los sectores que se pronuncian por lograr nuestro desarrollo económico de preferencia con recursos propios haciéndose necesaria una nueva e idónea legislación sobre inversión extranjera, pero, sobre todo, para la inversión extranjera directa.” Al mismo tiempo, la Cámara aprovechó el momento para criticar al Comité de Hombres de Negocios Mexicano-Norteamericano que se reunía entonces; “La actitud de estas personas [quienes asistían a la reunión por el lado mexicano] se opone a los principios sostenidos por la actual administración y no refleja la aspiración de quienes se interesan por lograr un desarrollo económico cuya meta sea una mayor independencia del exterior.” *Excelsior*, 5 de diciembre de 1953, y *Comercio Exterior*, 1953, p. 45.

⁴⁸ *Comercio Exterior*, 1956, p. 7.

⁴⁹ *Ibid.* 1953 p. 456

⁵⁰ Ver nota 6.

comercio, e incluso se ponían en duda sus ventajas para la economía del país.⁵¹

Para algunos observadores, este cambio era indicio de que se estaba fortaleciendo entre los empresarios mexicanos una posición común favorable al establecimiento de controles sobre el capital extranjero.⁵² Pero cuando surgieron coyunturas propicias al ejercicio de presiones para lograr este objetivo, se puso de manifiesto que ante la disyuntiva de mantener el "clima de confianza" o legislar sobre inversiones extranjeras, las fuerzas económicas más importantes del país se inclinaban, definitivamente por lo primero. Los acontecimientos ocurridos durante el IV Congreso Nacional de Industriales, celebrado en la ciudad de México en 1957, ilustraron bien esta opción de los empresarios mexicanos.

La Cámara Textil del Norte presentó a la reunión una ponencia cuyo objetivo era servir de base para la formulación de una ley sobre inversiones extranjeras.⁵³ El trabajo consistía en un larga, y no siempre precisa, enumeración de los campos a donde habían acudido los capitales extranjeros en México. Sus críticas a tales capitales giraban en torno al tema de la descapitalización, de la escasa asociación con capitales nacionales, y de la pérdida de control sobre actividades industriales básicas. Poco o nada se decía sobre las condiciones sociales existentes en el país y su influencia sobre un desarrollo industrial que debía orientarse, en gran medida, a la producción de bienes destinados al consumo de los grupos de mayores ingresos. Aunque la tecnología y el *knowhow* empresarial requerido para ello era sin duda un motivo esencial para el crecimiento de las inversiones extranjeras en México, el problema no era señalado en la ponencia.

Esto era comprensible; el documento no pretendía poner en duda las bondades del desarrollo del país tal y como se habían definido desde comienzos de los años cuarenta. Siguiendo la línea de la CANACINTRA, los industriales del norte querían proteger a los

⁵¹ Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Harvard University Press, 1963, pp. 172 y 173.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Cámara Textil del Norte, "Las inversiones extranjeras en la economía mexicana" en *Problemas agrícolas e industriales de México*, enero-junio de 1957. pp. 3-69.

empresarios nacionales mediante los controles que éstos, en alianza con el Estado, podían ejercer sobre los capitales extranjeros. Pero si el Estado no daba señas de estar a favor de ese control, la mayoría de asistentes a la reunión vieron las pretensiones de la Cámara del norte como una verdadera agresión.

Quienes comentaron la ponencia exageraron las consecuencias de una legislación especial para la inversión extranjera, al señalar que si el gobierno mexicano procedía en esa forma, se paralizaría la entrada de nuevos capitales al país.

Las víctimas verdaderas de las medidas que se proponen no serán los capitales extranjeros, que en vez de México se irán a países más inteligentes y menos hostiles... sus víctimas serán el progreso económico de México.⁵⁴

Se otorgaba tal importancia al papel benéfico de las inversiones extranjeras en la economía mexicana que, según señaló José Campillo Sáinz, entonces funcionario de las agrupaciones patronales:

Los ataques a las inversiones extranjeras no son otra cosa que ataques a la economía nacional que no puede depender de su ahorro interno y las medidas que se tomen contra el capital exterior son medidas contra el capital nacional.⁵⁵

La necesidad de atraer tales capitales se justificaba en términos del crecimiento demográfico que según ellos desembocaba en la alternativa de "importar capitales o exportar hombres". De manera un tanto dramática, uno de los participantes a la reunión terminó su discurso señalando:

O admitimos la colaboración de las inversiones extranjeras en la enorme tarea que tenemos por delante o negamos a nuestros braceros un lugar en su patria para trabajar con provecho.⁵⁶

⁵⁴ Opiniones sobre la ponencia de la Cámara Textil del Norte. Reproducidas en *Problemas Agrícolas e Industriales... op. cit.*, p. 78.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 76.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 78.

Dentro de este orden de cosas, la Asamblea aprobó “Siete tesis sobre inversiones extranjeras” que, en términos generales, corroboraban las posiciones de la CONCAMIN y la CONCANACO y daban muestra de la complacencia de la burguesía mexicana frente a la inversión extranjera.⁵⁷

Las discusiones ocurridas durante la reunión trascendieron a la opinión pública. Durante varios días fueron noticia de primera plana en los diarios más importantes del país. Nadie ponía en duda las ideas generales sobre el carácter complementario de las inversiones extranjeras, la necesidad de su asociación con capitales nacionales y la conveniencia de no desplazar a las industrias ya establecidas. Las discrepancias aparecían al preguntarse cuál era el camino más idóneo para asegurarles este papel.

Tocó a una agrupación de intelectuales ligada con la CANACINTRA, el Círculo de Estudios Mexicanos, encabezar la batalla a favor de una ley que estableciera bases precisas para admitir o rechazar capitales del exterior según criterios que, en términos generales, coincidían con las posiciones tradicionales de la organización empresarial nacionalista.⁵⁸ Los argumentos en contra de semejante legislación surgieron en editoriales y artículos; por ejemplo, el diario *Excélsior* criticó violentamente “el desbordamiento xenófobo” del Círculo y la CANACINTRA. Ofreció, en cambio,

⁵⁷ Estos puntos fueron presentados a la Asamblea por Federico Sánchez Fogarty en representación de un grupo de delegados. La resolución aprobada incluía la propuesta de que se creara una Comisión Mixta Consultiva sobre Inversiones Extranjeras integrada por representantes del gobierno y los industriales. Los puntos más importantes eran el 6 y el 7. El primero definía el sentir de los delegados a la reunión sobre el problema de la legislación señalando: “Que el capital extranjero no puede ser privilegiado ni debe ser discriminado y, en consecuencia, las inversiones de capital exterior deben acatar las leyes del país y respetar nuestras costumbres y tradiciones: y recibir igual trato equitativo al otorgado a los capitales nacionales.” El segundo tenía como objetivo asegurar la libertad cambiaria proponiendo: “Que se debe reconocer que la absoluta libertad de movimientos del capital y sus utilidades constituye uno de los aspectos más atractivos para el inversionista.” *Ibid.*, p. 80.

⁵⁸ “Se necesita una ley sobre inversiones extranjeras”, Manifiesto, aparecido en *Excélsior*, 10 de abril de 1957. “Insistimos en una ley sobre inversiones extranjeras”, *Excélsior*, 15 de abril de 1957. Cabe recordar que altos funcionarios de la Canacindra como José Domingo Lavín, formaban parte del *Círculo de Estudios Mexicanos*.

una visión optimista del futuro del país si los capitales extranjeros venían a solucionar los problemas del desempleo; asimismo revivió los nombres de una época que se creía olvidada y cuyos actores eran evocados para justificar la alianza con las inversiones extranjeras:

El gran hacendista Limantour —decía un editorial— pudo incurrir en equivocaciones. Sin embargo, tenía en su haber una vasta experiencia que le había proporcionado la conducción de la economía nacional... resultaba claro para él la necesidad en que estaba México de servirse y aprovechar el capital extranjero para estimular el progreso... Ya México ha superado aquellos bruscos vaivenes políticos que no podían constituir ningún aliciente para el capital extranjero... debemos evitar quedarnos a la zaga por una torpe obstinación en no valernos sino por nosotros mismos...⁵⁹

Si algo llama la atención en el debate de 1957, es la debilidad de los argumentos adelantados por una y otra parte. Es evidente que la inversión extranjera no era, como pretendían los grandes empresarios y comerciantes, la panacea al problema de la demanda insatisfecha de mayores empleos en la industria; su simpatía por los inversionistas extranjeros tenía un origen más profundo. Era el reflejo de sus ligas económicas, políticas e ideológicas con los capitales del país del norte. Estas ligas explican la orientación de periódicos como *Excélsior*, los múltiples encuentros entre empresarios mexicanos y norteamericanos y la creación de organismos como el citado Comité Bilateral de Hombres de Negocios. La identificación de los grandes empresarios mexicanos con intereses y valores de sus colegas estadounidenses se acentuaba en la medida en que el acceso al *knowhow* de estos últimos era le condición para entrar a nuevas líneas de producción que permitían aumentar márgenes de ganancia. Por eso adquiere un sentido pleno la frase “las medidas que se tomen contra el capital exterior son medidas contra el capital nacional”.

A su vez, es también evidente la debilidad de los argumentos utilizados por industriales nacionales que con base en el envío al

⁵⁹ Editorial, *Excélsior*, 11 de abril de 1957.

exterior de utilidades concluía en la descapitalización del país. En realidad, el estudio detallado sobre las consecuencias de la inversión extranjera en la vida económica y política de México estaba por hacerse. En aquella época sólo había ideas vagas sobre su efecto descapitalizador y en contrapartida sobre su posible contribución al adelanto tecnológico o, como dirían algunos economistas, el “impacto modernizador” sobre la economía. Con base en esto último, los técnicos del país comenzaron a racionalizar un proceso que en realidad se les escapaba de las manos.⁶⁰

En 1957 llegó a su clímax la preocupación por una legislación sobre inversiones extranjeras; a partir de entonces el tema comenzó a caer en el olvido. El monto de la inversión extranjera, después de un breve receso en 1960, recobró un ritmo acelerado de crecimiento que los mejores observadores de la economía mexicana no habían previsto. Frente a tales acontecimientos la burguesía nacional permaneció silenciosa; desapareció repentinamente el nacionalismo de los industriales integrados en la CANACINTRA y la discusión sobre los efectos negativos de las inversiones extranjeras quedaron reservadas a los grupos más definidos de intelectuales de izquierda. Pasaron varios años antes de que reapareciera ante la opinión pública nacional el problema de la influencia creciente de los capitales privados extranjeros en la vida del país; para entonces su papel en la industria mexicana ya estaba decidido.

CONCLUSIONES

Llegados a este punto podemos adelantar algunas conclusiones, empezando por advertir que el crecimiento de la inversión extranjera directa en la economía mexicana no ocurrió sin un proceso previo de auscultación por parte del gobierno y los hombres de negocios norteamericanos. Su preferencia por la economía mexicana fue resultado de condiciones locales entre las que sobresale,

⁶⁰ Véase Gilberto Loyo, Política oficial... *op. cit.* Alfredo Navarrete, “El crecimiento económico de México y las inversiones extranjeras”, *El Trimestre Económico*, Oct.-Dic. de 1958.

en primer lugar, la decisión de los dirigentes del país de mantener la "industrialización a toda costa".

Esto último fue particularmente claro después de la devaluación de 1954. Cuando se inició el periodo del presidente Ruiz Cortines, el proceso de industrialización en México se encontraba ante diversos obstáculos: carencia de ahorro interno, caída de la tasa de crecimiento, inflación, debilitamiento de industrias tradicionales y deterioro en el precio de los productos de exportación. La devaluación, unida a mayores restricciones cuantitativas a la importación y una política fiscal favorable a la industria manufacturera, facilitó el desplazamiento de la iniciativa privada hacia sectores más dinámicos de bienes intermedios y de consumo duradero. Al ocurrir este desplazamiento se "adecuó la producción a la estructura de la demanda" lo que, ante las condiciones de distribución del ingreso existentes en el país, significaba promover industrias destinadas a satisfacer a las clases medias y altas de las zonas urbanas. El desarrollo de tales industrias dependía en gran medida del establecimiento de una alianza con los capitales extranjeros. La evolución de la política sobre inversiones extranjeras directas a lo largo del periodo ruizcortinista sugiere las presiones ejercidas sobre el gobierno para que se les otorgaran condiciones favorables; indica también, la imposibilidad de que éste resistiera a sus embates tomando en cuenta la importancia que en aquellos momentos adquirirían las inversiones extranjeras directas para impulsar los sectores que poco después dieron el tono al auge del desarrollo industrial en México: la industria automotriz, la química o la de aparatos eléctricos.

La segunda condición favorable al crecimiento de las inversiones extranjeras directas en México fue el clima político que en términos generales les era favorable. En el decenio de los cincuentas, no se encuentra en los círculos gubernamentales una firme oposición a la participación de las inversiones extranjeras directas en la industria manufacturera, situación que contrasta fuertemente con el caso del petróleo. El deseo de poner fin a la influencia del capital extranjero privado en actividades económicas básicas como la minería, el petróleo o las comunicaciones, se manifestó desde los inicios mismos de la Revolución Mexicana. Fue el origen del artículo

de la Constitución de 1917 destinado a asegurar el dominio de la Nación sobre los recursos naturales del país. Quienes detentaron el poder político a partir de entonces estuvieron comprometidos, en mayor o menor grado, con alcanzar este objetivo. Cárdenas cumplió mejor que ningún otro con este compromiso legando a sus sucesores la obligación de no retroceder, a menos de poner en peligro la unidad de la familia revolucionaria. La historia de las negociaciones entre México y los Estados Unidos en la década de los cuarenta para decidir el papel de las inversiones extranjeras directas en el petróleo mexicano son prueba de ello.

No ocurrió lo mismo con las inversiones extranjeras directas en la industria manufacturera. Desde el punto de vista ideológico, los gobiernos posrevolucionarios no se cuidaron de popularizar valores capaces de justificar una acción rigurosa del Estado para controlarlas. Los sectores oficiales sólo tenían ideas generales al respecto: se limitaban a declaraciones sobre su carácter complementario y el no desplazamiento de los empresarios nacionales. Legalmente, el decreto de 1944 —elaborado bajo la presión de los acontecimientos bélicos— les permitía un margen de acción para orientar o limitar las inversiones extranjeras directas. Pero el impulso para tomar decisiones en esta dirección no podía provenir de la existencia misma del decreto. Su aplicación dependía del interés que para ello mostraran sectores políticos poderosos, como podía serlo el grupo cardenista, o bien, organizaciones empresariales interesadas en reservar los beneficios de la industrialización a la iniciativa privada nacional. Los primeros no otorgaron mayor importancia al problema de las inversiones extranjeras directas en la industria manufacturera; las segundas estuvieron representadas por la CANACINTRA, cuyas actividades en los años cincuenta son quizá la mejor y última expresión de una burguesía nacionalista.

Sin embargo, la posibilidad de imponer los objetivos de la CANACINTRA dependía de su fuerza dentro del sector privado y su consiguiente capacidad para persuadir al gobierno y a la opinión pública nacional. El análisis de las posiciones doctrinales y actividades políticas de los grupos empresariales más poderosos, integrados en la CONCANACO y la CONCAMIN, revela su decisión de aliarse con los capitales norteamericanos; de allí la creación de

grupos de presión mexicano-norteamericanos y la propaganda a favor de las inversiones extranjeras directas en importantes medios de comunicación. En estas condiciones, las posiciones de la CANACINTRA repercutían solamente en los círculos de intelectuales o en el vocabulario de algunos miembros de la administración pública encargados de mantener la vigencia de los valores del nacionalismo económico. Por lo demás, se observa una evolución de sus posiciones frente a las inversiones extranjeras desde finales de los años cincuenta. Varios motivos permiten suponer que al entrar en una relación subordinada con los capitales extranjeros los miembros de la CANACINTRA perdieron el interés por un nacionalismo cuyo origen se explica más por el temor de verse relegados de una alianza, que por un auténtico deseo de guardar el control de la industria mexicana en manos de nacionales.

Por último, es interesante advertir cómo las inversiones extranjeras directas, interesadas en producir para el mercado interno, penetraron en la economía mexicana utilizando mecanismos diferentes a los observados en el caso de las inversiones extranjeras tradicionales. Las negociaciones sobre el papel de la inversión extranjera en la industria petrolera se llevaron a cabo entre representantes oficiales del gobierno norteamericano y del gobierno mexicano; fueron una manifestación más de las relaciones entre Estados, lo cual permitía al gobierno mexicano la posibilidad de decir la última palabra sobre la situación del petróleo en el país. En su nueva forma, la inversión extranjera entra en negociaciones directamente con los empresarios nacionales; encuentra en ellos, en sus organismos y sus medios de expresión, el canal más idóneo para asegurar su participación en la industria manufacturera.

En estas condiciones, el comportamiento de los grupos empresariales poderosos, y las características del desarrollo industrial desde mediados de los años cincuenta, aparecen como los factores de orden interno más importantes para que la inversión extranjera directa en México haya adquirido la fuerza y las modalidades que hoy presenta.

III

**LA RESISTENCIA AL CAPITAL PRIVADO
EXTRANJERO;
EL CASO DEL PETRÓLEO, 1938-1950**

Lorenzo Meyer

INTRODUCCIÓN

Para ciertos propósitos y tipos de análisis, es posible suponer una condición de dependencia que se da simultáneamente en todos los países de América Latina. Sin embargo, esta condición de dependencia ha asumido una gran variedad de manifestaciones concretas en los diversos países y dentro de un mismo país a través del tiempo.¹ Es verdad que, en última instancia, todas las sociedades latinoamericanas se ven unificadas en su incapacidad para generar internamente las condiciones que hagan posible un crecimiento económico autónomo; es asimismo cierto que en cualquier época, sus actividades productivas más modernas han tendido a quedar directa o indirectamente controladas por intereses externos; finalmente, es también evidente que las formas de organización política y social de la región han sido moldeadas en buena medida por estos hechos anteriores. Sin embargo, ha sido muy diferente el grado de condicionamiento del desarrollo interno de los países latinoamericanos suscitado por la influencia externa, así como por las formas específicas en que ésta ha operado. Las dimensiones geográficas y demográficas, la localización de cada país dentro del ámbito continental, su pasado histórico así como la naturaleza de su sistema político y otras variables similares, han ocasionado que ciertas sociedades latinoamericanas posean mayor capacidad que otras para resistir o modificar las presiones a que se ven sometidas por el ambiente internacional.

En el siglo xx, México ha sido uno de los países latinoamericanos que con más empeño ha intentado modificar su situación de dependencia respecto de las potencias hegemónicas en la región, especialmente con relación a los Estados Unidos. La lista de sus éxitos y fracasos es grande, pero no hay duda de que su enfrentamiento con Estados Unidos e Inglaterra desde los inicios de la

¹ El mejor ejemplo en este sentido es la obra de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (3a. ed., México: Siglo XXI Editores, 1971).

Revolución Mexicana con el fin de controlar la explotación de uno de sus recursos naturales más importantes —el petróleo— constituye uno de los capítulos más interesantes de este esfuerzo. Por su importancia, este conflicto puede ser visto como un ejemplo clásico de las posibilidades y limitaciones de las políticas nacionalistas de los sistemas dependientes.

A diferencia de lo que ocurrió en Bolivia un año antes, México pudo nacionalizar en 1938 su industria petrolera hasta entonces en manos extranjeras. El uso inteligente de las diferencias entre las grandes potencias mundiales, más la existencia de un apoyo político interno relativamente fuerte y organizado, permitió a México sortear en una buena medida las presiones del exterior. De todas maneras, estas presiones fueron lo suficientemente fuertes como para sumir al país en una crisis económica, al separarle de buena parte de sus mercados externos de petróleo y plata. De ahí surgió una crisis política tal, que minó las bases de apoyo del régimen del presidente Lázaro Cárdenas, artífice de la expropiación de las grandes compañías petroleras. La historia de la expropiación de 1938 y de las complejas maniobras que llevaron a la aceptación de este hecho por parte del gobierno de Washington, al concluirse en 1942 los acuerdos para la indemnización de las empresas propiedad de norteamericanos, ha sido expuesta en repetidas ocasiones desde diversos puntos de vista y solo tiene caso volver sobre ese tema para resumir los puntos principales.² Por una parte, México consideró que la expropiación era necesaria para preservar incólume la autoridad del Estado —representativa del interés nacional— frente a los intereses particulares. En este caso se trataba de impedir que las empresas petroleras extranjeras se negaran a dar cumplimiento a un fallo de los tribunales mexicanos en favor de las demandas de los trabajadores petroleros organizados. De igual manera, el gobierno mexicano consideró que el pago por las propiedades incautadas no podía hacerse inmediatamente sino dentro de un plazo razonable y de acuerdo con los postulados constitucionales. Los Estados Unidos, por su parte, a través del presidente Roosevelt, aceptaron el derecho a la expropiación pero exigieron el pago in-

² Véase a este respecto Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, 2a. ed., México: El Colegio de México 1972.

mediato y efectivo, según lo demandaba el derecho internacional. Las empresas petroleras, en cambio se negaron incluso a aceptar la validez jurídica de la decisión mexicana y reclamaron la devolución inmediata e incondicional de sus propiedades. En tanto que esto ocurría, aplicaron un boycot económico contra México: le cerraron muchos de sus mercados tradicionales para la venta de petróleo y se negaron a suministrarle el equipo necesario para seguir adelante con la producción. El Departamento de Estado, encargado de aplicar la política oficial de Washington, tomó un camino intermedio; se mostró más duro que Roosevelt pero sin llegar a identificarse plenamente con la posición de las empresas. Insistió en un pago inmediato —incluyendo, al menos en parte, el valor de los depósitos de hidrocarburos además de los bienes que las empresas tenían en la superficie— y auxilió a los petroleros en su embargo contra México, pero no llegó a favorecer una política de intervención militar ni a propiciar la subversión interna.

La presidencia de Ávila Camacho y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, llevó al Departamento de Estado, presionado por los sectores militares, a apartarse más de la posición de las empresas petroleras y a buscar un arreglo con México. La necesidad de fortalecer la unidad interamericana frente a los intentos velados y abiertos de los países del Eje por lograr una cabeza de playa en América Latina, a la vez que obtener bases navales y aéreas en México —cosa esta última que finalmente no se logró— para defender sus costas y el Canal de Panamá, así como el establecimiento de una política de coordinación económica para lograr un suministro adecuado de fuerza de trabajo y materias primas, llevaron a la firma de los acuerdos de 1942 a través de los cuales México y Washington establecieron un arreglo sobre el pago de las propiedades petroleras norteamericanas afectadas por el decreto de 1938 y que aún no habían sido objeto de un acuerdo de indemnización directo con el gobierno de México.

La historia presentada a grandes rasgos en el párrafo anterior ya es conocida. El propósito de este trabajo será examinar los acontecimientos posteriores y aquellos que aún no han sido objeto de un estudio a fondo debido a que ciertos archivos con material primario sobre el tema no habían sido abiertos al público.

Como se verá más adelante, la aceptación formal de la nacionalización por parte de Washington no significó de manera alguna el fin de las presiones para volver la industria petrolera al *statu quo* ante o a algo muy parecido. Las formas que tomaron estas presiones y la resistencia del gobierno mexicano constituyen una página más en este análisis de las posibilidades y límites del desarrollo autónomo dentro de una situación de dependencia. El material del Departamento de Estado norteamericano contenido en los Archivos Nacionales de Washington nos permitirá adentrarnos en los pormenores de una lucha que en su momento se mantuvo relativamente fuera del conocimiento público.

EL MARCO POLÍTICO

El régimen del presidente Cárdenas constituye uno de los acontecimientos más interesantes y complejos de la historia contemporánea de México. Fue entonces cuando el ala izquierda de la *élite* política revolucionaria llegó, por primera y única vez, al poder. A partir de la segunda mitad de 1935 Cárdenas intentó orientar el desarrollo social y económico del país por un sendero distinto del que había sido elegido por Venustiano Carranza y sus sucesores, Obregón y Calles. El modelo cardenista es difícil de definir: no cabe bien en ninguno de los esquemas consagrados y tiene elementos de todos ellos —capitalismo clásico, socialismo o fascismo. Independientemente de consideraciones sobre su viabilidad histórica, este modelo parece haber buscado desarrollar un México fundamentalmente rural y cooperativista, en donde la industria estuviera supeditada a las necesidades de la agricultura y bajo control nacional. Tres años más tarde, este esfuerzo empezó a abandonarse. La presión extranjera desatada a raíz de la expropiación petrolera de marzo de 1938 más el descontento de un amplio sector del ejército, de la propia burocracia política y de diferentes sectores de las zonas urbanas, terminaron por detener el experimento cardenista. El presidente, para neutralizar la fuerza que estaba adquiriendo la candidatura independiente del general Almazán, apoyado en buena medida por la derecha, tuvo que aceptar

como su sucesor al general Manuel Ávila Camacho, representante de las corrientes moderadas y no plenamente identificado con las políticas de reforma social del general Cárdenas. Se dijo entonces entre los sectores de la izquierda oficial que el gobierno de Ávila Camacho sería sólo una pausa a fin de consolidar las reformas tan sorpresivas y rápidas del cardenismo; se suponía que más tarde se reanudaría la marcha por el camino que llevaría a la construcción de una “democracia de los trabajadores”, tal y como rezaba el lema del Partido de la Revolución Mexicana.

La realidad fue otra y muy diferente: la izquierda oficial había llegado ya al límite de sus posibilidades y de ahí en adelante su influencia en la marcha de los acontecimientos políticos se iría debilitando, aunque sin desaparecer. Cuando llegó el momento de seleccionar al sucesor de Ávila Camacho, en 1946, la correlación de fuerzas se inclinó en favor del Secretario de Gobernación, Miguel Alemán, a quien ya en ese momento se había comprometido con el afianzamiento de un modelo de desarrollo enteramente capitalista. De ahí que pasado el primer año del gobierno alemanista poco rastro quedara de las políticas originales del cardenismo. Así pues, el decenio 1940-1950 puede verse como un periodo de transición durante el cual se pone fin a ciertas reformas de la época radical, como son el movimiento cooperativista, otras medidas se adaptan a los nuevos fines, como en los casos de la reforma agraria y el partido oficial reorganizado (el PRM se convirtió en el PRI). Aquello que en su origen fue concebido como medio para alterar la estructura social terminó por convertirse en instrumento de control político de los grupos organizados para facilitar el proceso desarrollista posterior.

Esta naturaleza transicional del régimen avilacamachista y de la primera etapa del alemanismo se reflejó en diferentes arenas: lo mismo en el terreno agrario que en la política hacia la inversión extranjera. Para Cárdenas era indispensable que en el nuevo orden de cosas que deseaba establecer, desaparecieran los enclaves económicos; es decir, que la inversión extranjera abandonara la minería y el petróleo para que el Estado pudiera controlar mejor al sistema económico y dirigirlo por la senda deseada. Cárdenas sólo pudo nacionalizar la actividad petrolera; la crisis provocada

por este proceso fue de tal magnitud que le impidió dar el siguiente paso: la nacionalización de la minería. Para los sucesores del general Cárdenas la prioridad ya fue otra: había que atraer —no alejar— a esta inversión, pero emplearla de la manera más adecuada para acelerar el desarrollo de la industria mexicana. El problema del control pasó a un plano secundario. Un examen minucioso de la política seguida en torno a la participación del capital externo en el desarrollo de la actividad petrolera es un buen indicador para examinar las posibilidades de conflicto entre estos dos puntos de vista y cómo se efectuó la transición de uno a otro.

EL MARCO ECONÓMICO Y LA IED

Cuando la comisión evaluadora formada por representantes de los gobiernos de México y Estados Unidos concluyó, el 17 de abril de 1942, el acuerdo en virtud del cual México pagaría 23 995 991 dólares a las empresas norteamericanas expropiadas en marzo de 1938, y éstas aún se negaban a aceptar esto como un hecho consumado, se dio por concluido un capítulo de la turbulenta historia de la inversión externa en el país; al menos esto se creyó entonces.* Hay varias razones para ello; por una parte, con la nacionalización del complejo petrolero extranjero desaparecía uno de los enclaves más importantes en la economía mexicana. Pero habían ocurrido algo más en términos puramente cuantitativos: el descenso sistemático de la inversión externa directa (IED). Este había venido ocurriendo a partir de 1926.—cuando alcanzó una cifra cercana a los 1 700 millones de dólares— con una caída que llegó a su límite en 1940; en ese año la IED en México fue de sólo 449 millones. A partir de entonces empezaría de nuevo un proceso inverso, de crecimiento; el aumento fue modesto al

* Parte del complejo petrolero norteamericano afectado por la expropiación de 1938 aceptó al cabo de poco tiempo su situación y negoció directamente con la administración de Cárdenas el monto de su compensación. El acuerdo más importante fue con Sinclair en mayo de 1940 por un monto de 14 millones de dólares. Véase *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1945.

principio pero constante y ya no se detendría.³ El cambio fue igualmente notable en términos cualitativos, aunque no tan aparente a primera vista. Los datos de 1926 no están desglosados, pero en términos aproximados la composición de la IED entonces parece haber sido muy similar a la que prevalecía en 1911 al iniciarse la Revolución, cuando la concentración de los capitales foráneos en las actividades conectadas con la exportación era evidente: 28% en minería y 39% en comunicaciones, principalmente ferrocarrileras. Para 1940 la importancia de la minería seguía siendo casi la misma que treinta años antes. Es verdad que había disminuido un tanto en comunicaciones debido a la nacionalización de los ferrocarriles —bajó de 39% a 27%—, pero en cambio la industria eléctrica se mostraba como un foco nuevo de concentración, con el 31% del total.⁴ Este último dato era ya un indicador de que algo estaba cambiando; la producción de energía eléctrica no eran una actividad destinada primordialmente a incrementar las exportaciones de productos primarios, al menos no directamente, y sí en cambio era absorbida por los centros urbanos en expansión y por la incipiente estructura industrial manufacturera. Además, esta rama económica ya no era monopolio extranjero; el Estado era también productor y tendía a expandir su capacidad instalada a ritmo más rápido que el del sector privado.

Con el paso del tiempo podría verse mejor la importancia que revistieron las transformaciones hechas antes de 1940 a la estructura de la IED. Para empezar, según cálculos de Alfredo Navarrete al estallar la Revolución, el 66% de la inversión se hacía con recursos provenientes de o controlados por el exterior.⁵ Posiblemente este cálculo no sea muy exacto, pero no invalida el hecho de que la inversión externa en ese momento fue tan importante que la economía mexicana de principios del siglo xx difícilmente hubiera podido modernizarse sin ella. En cambio, para los años

³ Bernardo Sepúlveda, Antonio Chumacero, *Las inversiones extranjeras en México* (México: Fondo de Cultura Económica, 1973, cuadro I del apéndice estadístico.

⁴ *Ibid.*

⁵ Alfredo Navarrete, "El financiamiento del desarrollo económico", en *México: Cincuenta años de Revolución, I. La economía* (México: Fondo de Cultura Económica, 1969), pp. 509-535.

cuarenta —y después de todas las confrontaciones sufridas por los gobiernos de la Revolución con los intereses extranjeros— el capital del exterior únicamente cubría alrededor del 9.5% de la inversión nacional bruta.⁶ Es decir, había perdido mucho de su importancia cuantitativa anterior, y no volvería a recuperarla.

Pocos problemas pendientes le quedaban a México con el exterior, una vez solucionado en 1942 el problema de la compensación a las empresas petroleras norteamericanas, junto con el del pago de la deuda externa y de las reclamaciones por daños causados a extranjeros por las acciones de los gobiernos revolucionarios y las luchas civiles. Lo único que faltaba era llegar a un acuerdo con los intereses británicos afectados por la expropiación de 1938; pero dada la relación de poder internacional no era para México un problema crítico; podía esperar. La coyuntura creada por la Segunda Guerra Mundial, que propició un acercamiento político entre México y los Estados Unidos, permitió asimismo cierto auge económico. Las exportaciones tradicionales se incrementaron y se presentó la oportunidad de surtir con producción nacional las demandas internas de ciertos bienes de consumo cuya importación se había visto suspendida por la contienda. Esto, aunado a la gradual desaparición de la atmósfera de radicalismo prevaleciente durante el régimen del presidente Cárdenas, creó las condiciones para que después de la guerra México volviera a ser reconocido por los grandes países inversionistas como un posible campo de acción. Estas mismas razones, aunadas a la necesidad de respetar los postulados nacionalistas elaborados a lo largo de los varios decenios de confrontación con el extranjero, dieron al gobierno mexicano la capacidad —y crearon la necesidad— de ser más selectivo que en el pasado y condicionar de alguna manera el ingreso del capital externo. Conviene señalar que ni en los momentos de mayor exaltación nacionalista la élite revolucionaria había considerado viable o aun deseable seguir un camino autónomo: la eliminación de la IED de los programas de desarrollo económico nunca llegó a considerarse seriamente. En realidad, la asociación

⁶ Raúl Garduño García, *Ensayo sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera (el caso de México: 1950-1965)*, tesis, Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966), cuadro III.2.

con el gran capital de los países industriales fue siempre una parte integral del proyecto de desarrollo nacional que se habían propuesto seguir los líderes mexicanos del nuevo régimen, Cárdenas inclusive. Lo que varió fueron las condiciones y limitaciones que cada administración impuso a su operación. Puede decirse que al final de los cuarenta se consolidó el marco formal bajo el cual operaría la IED en el futuro: las actividades básicas quedaron definitivamente reservadas al Estado o a empresarios nacionales y la participación mayoritaria de la IED en otros campos estuvo sujeta a la aprobación gubernamental.⁷ Pero este marco no se consolidó sin que antes se diera la segunda “batalla del petróleo”.

De 1950 en adelante fue evidente que se mantendría ya el control nacional de sectores tan estratégicos como el petróleo, la producción de energía eléctrica, los transportes y las comunicaciones, la banca y, cada vez más, la minería. Por otra parte, la IED empezó a concentrarse en aquellas áreas en que su tecnología, las tendencias del mercado y las barreras proteccionistas le llevaron: la industria manufacturera y parte del comercio. En 1940 sólo 27.5 millones de dólares, o sea el 6.6% de la IED, se encontraba clasificado bajo el rubro de manufacturas. Para 1945 se había triplicado: 85 millones (14.5%) y en 1950 llegaban a 148 millones de dólares, es decir, al 26% del total. Esta tendencia ya no se detendría; al finalizar los años 1960, alrededor del 75% de la IED se encontraba en las manufacturas y 14% en el comercio.⁸ Aproximadamente el 25% de la producción manufacturera total provino entonces de empresas con participación o bajo control extranjero. Este tipo de concentración llevó a nuevas preocupaciones, pero este tema se trató en los capítulos anteriores.

Generalmente se ha considerado que el paso de una IED concentrada en las actividades de exportación (con un mínimo de ligas con el grueso de la economía nacional) a otra dedicada casi por entero a producir para el mercado interno de bienes de con-

⁷ Un breve análisis de las políticas del gobierno mexicano hacia la IED en el siglo XX se encuentra en Alexander Bohrish y Wolfgang König, *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*, Jornadas No. 66 (México, El Colegio de México, 1968).

⁸ Miguel S. Wionczek, “La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas” en *Comercio Exterior*, Vol. XX, Núm. 10 (octubre de 1970) p. 818.

sumo, fue rápido y se dio inmediatamente después del cardenismo. En las descripciones generales de la historia económica mexicana del siglo xx se ha señalado a 1940 como el momento en que nueva política hacia la IED se afirma y se consagra: ésta ya no volverá a estar presente en los llamados sectores básicos, será sólo una fracción del total y tendrá únicamente un papel complementario en relación a la nacional.⁹ Independientemente de si estos dos últimos principios aún conservan validez, poco se han ocupado los estudiosos del tema —debido sobre todo, hasta hace muy poco, a la falta de fuentes primarias—, de las dificultades que hubo que sortear durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra para ciertos sectores básicos deseados por la IED. En ninguna esfera esta lucha fue más dramática que en el caso del petróleo; la minería se mantuvo al margen de la discusión por un tiempo pero fue perdiendo poco a poco su posición hegemónica debido a los cambios en la estructura del mercado mundial.

LA INDUSTRIA PETROLERA Y SUS PROBLEMAS ECONÓMICOS

Si las condiciones económicas dentro de las que tuvo que iniciar sus operaciones la industria petrolera nacionalizada hubieran sido óptimas, las presiones políticas externas quizá hubieran tenido un impacto secundario. Por desgracia, durante la primera docena de años de Petróleos Mexicanos su existencia fue todo menos fácil. Su vulnerabilidad fue por tanto muy grande y Washington siempre lo tuvo en cuenta.¹⁰

Examinando el comportamiento de la producción total de petróleo se puede empezar a comprobar lo dicho anteriormente. La extracción de combustible llegó a su punto culminante en 1921; México era entonces el segundo productor mundial de petróleo (véase

⁹ Un ejemplo típico es la obra de Bohrish y König, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰ Para un buen análisis económico de la industria petrolera en este periodo véase: Richard J. Powell, *The Mexican Petroleum Industry, 1938-1950* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1956) y Antonio J. Bermúdez "The Mexican Petroleum Industry: A Case Study in Nationalization", número especial del *Hispanic American Report* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1963).

Cuadro 1

MÉXICO: PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO
AÑOS SELECCIONADOS, PERÍODO 1901-1950*(Miles de barriles)*

<i>Años</i>	<i>Producción</i>	<i>Años</i>	<i>Producción</i>
1901	10	1941	43 386
1910	3 634	1942	35 149
1915	32 911	1943	35 459
1921	193 398	1944	38 503
1925	115 515	1945	43 877
1930	39 530	1946	49 533
1935	40 241	1947	57 118
1938	38 818	1948	59 773
1939	43 307	1949	62 227
1940	44 448	1950	73 881

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras* (México: 1965), p. 75.

el cuadro 1). A partir de entonces —y debido al agotamiento de los antiguos yacimientos y a la ausencia de nuevos descubrimientos— ocurre una baja continua que sólo se detiene en 1933 a raíz de la explotación del nuevo campo de Poza Rica. De todas formas, México ya no vuelve a ocupar su antiguo lugar entre los grandes productores y para 1950 su industria sólo produce el 2% del total mundial.

Durante los primeros años que siguieron a la expropiación PEMEX tenía cuatro grandes zonas productoras: Pánuco-Ébano, Faja de Oro, el Istmo y Poza Rica. De éstas, sólo Poza Rica era importante y entre 1938 y 1950 produjo casi el 60% del total. PEMEX dependía de tal manera de Poza Rica que tuvo que explotarla de manera irracional, poniendo en peligro su productividad a largo plazo con tal de incrementar su rendimiento inmediato.*

* Un ejemplo de lo anterior lo constituye el hecho de que el gas extraído fue quemado en grandes cantidades en vez de volver a inyectarlo para lograr mayores presiones dentro de los depósitos y volverlo a emplear posteriormente.

A la vez, la exploración en busca de nuevos campos se mantuvo a un nivel mínimo e insuficiente. En 1938, por ejemplo, la empresa sólo pudo invertir un millón seiscientos mil pesos en esta tarea tan vital; para 1944 los gastos fueron de 10 millones y en 1948 de 50; pero pese al aumento se calculaba que se necesitaba invertir el doble para contar con reservas suficientes en el futuro o de lo contrario la demanda llegaría a superar permanentemente a la oferta.

El modesto incremento de la producción no hubiera representado un problema tan grave a no ser por el hecho de que la demanda interna aumentó de manera espectacular. Como puede verse en el cuadro 2, el momento de la expropiación coincide con aquel en que la mayor parte de la producción se dedica a satisfacer la deman-

Cuadro 2

MÉXICO: CONSUMO INTERNO Y MERCADO EXTERNO
DEL PETRÓLEO Y SUS DERIVADOS, 1936-1950

<i>Años</i>	<i>Consumo interno %</i>	<i>Saldo neto de las transacciones internacionales (millones de pesos)</i>
1936	41	+ 140.4
1937	42	+ 145.6
1938	51	+ 59.8
1939	50	+ 68.6
1940	54	+ 69.0
1941	66	+ 45.5
1942	82	+ 11.5
1943	94	+ 9.4
1944	93	— 4.9
1945	87	— 7.5
1946	83	— 15.3
1947	91	— 40.2
1948	78	+ 131.8
1949	81	— 21.5
1950	69	+ 104.6

Fuente: J. Richard Powell, *The Mexican Petroleum Industry, 1938-1950* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1956), pp. 115-116.

da interna. Las exportaciones bajaron; pero no fue sólo eso sino que entre 1944 y 1947, México fue importador neto de productos petroleros: gasolina, grasas y aceites lubricantes. La razón de este fenómeno fue lo bajo de la producción más un aumento notable en la demanda interna; entre 1938 y 1950 esta última creció a un ritmo de 8% y 9% anual. Esta voracidad por los hidrocarburos y sus derivados en México se explica por varios motivos. Por una parte, está el hecho de que el país iniciaba su industrialización teniendo muy pocas fuentes alternativas de energía: no había explotaciones de carbón importantes ni grandes vías de agua que sirvieran de medio de transporte, o fueran productoras de energía hidroeléctrica. Además se encuentra el hecho de que PEMEX mantuvo el precio de sus productos a un nivel muy bajo. Así, por ejemplo, en su primer decenio de operaciones el precio del petróleo diáfano bajó en términos absolutos, y mientras el índice del costo de la vida aumentó en un 205% el precio del gas doméstico sólo lo hizo en un 8.9%, la gasolina en un 53.3% y el diesel en un 136%; es decir, hubo una baja en los precios relativos de estos tres productos. Este subsidio de PEMEX a la economía doméstica e industrial del país significa que los precios no estaban determinados por los costos reales de producción.

En un principio las exportaciones de petróleo y sus derivados bajaron como consecuencia del boicot decretado contra México tanto por las grandes empresas internacionales como por el Departamento de Estado norteamericano. Para no perder enteramente este mercado PEMEX tuvo que vender sus productos a un precio 12% o 15% por debajo del mundial. Pero al finalizar los años cuarenta la debilidad de las exportaciones se debía no a ausencia de mercados sino a fallas de producción. Lo que era aún más grave, mientras los productos importados eran refinados lo que México exportaba en buena parte no lo era; en 1950 el 59% de las exportaciones de PEMEX estuvo constituido por petróleo crudo.

A los problemas derivados de la producción y de la naturaleza del mercado se deben añadir otros originados en la escasez de ciertos insumos: por ejemplo, durante varios años PEMEX no pudo conseguir en el exterior equipo de perforación, de refinamiento ni tubería para oleoductos —al menos no en las cantidades desea-

das—; en parte esto se debió al boicot de las empresas expropiadas y en parte a que faltaron muchos de estos productos en el mercado mundial debido a la guerra. Por ello la capacidad de refinación de México resultó insuficiente para hacer frente a la demanda. A mediados de los años cuarenta Petróleos Mexicanos sólo tenía cuatro refinerías importantes —la de Ciudad Madero, la de Atzacapotzalco, la de Minatitlán y la de Árbol Grande— más otras tres de muy poca capacidad. Estas refinerías eran anticuadas e incapaces de producir gasolina de alto octanaje (hasta 1946 no pudieron producir combustible para avión). Al iniciarse los años cincuenta la falta de capacidad de refinación era quizá el problema más agudo al que hacía frente PEMEX. Había otros menores, pero que no por ello dejaban de obstaculizar la buena marcha de la empresa, la falta de transporte era uno de ellos. En 1938 Petróleos Mexicanos no contaba más que con dos buques-tanque y con ellos tuvo que surtir la costa del Pacífico. La compra de nuevos barcos y la incautación de otros pertenecientes al Eje hizo que al final de la contienda —y pese al hundimiento de seis de ellos— PEMEX contara con una flota petrolera de trece buques. En el interior el combustible se movió a través de oleoductos y de ferrocarril. En este último caso hubo también escasez de carros-sisterna; esto, aunado a un manejo ineficaz de los existentes hizo que en más de una ocasión faltara combustible en ciertas áreas.

PEMEX tuvo que hacer frente a problemas administrativos internos, el más importante de los cuales fue su relación con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Durante la lucha contra las empresas extranjeras el gobierno apoyó sin reservas las demandas del sindicato, pero a partir de marzo de 1938 la situación se modificó. Por una parte, el gobierno no aceptó dejar el manos de los trabajadores el control de una industria tan importante y por la otra se resistió —debido a la aguda crisis económica de PEMEX— a darles todas las prestaciones que habían pedido a las empresas extranjeras. Esto, más el aumento inmoderado de las contrataciones motivado por presiones del sindicato, llevó a un choque entre PEMEX y el STPRM. En abril de 1938 Petróleos Mexicanos tenía 15 900 empleados; para octubre del siguiente año —y no obstante la baja en la

producción— había 23 mil; pese a todos los esfuerzos de la administración por limitar la contratación, para 1946 el número de empleados había subido a 26 mil. La productividad por obrero tuvo que disminuir; si en 1938 había una producción de petróleo crudo equivalente a 5 320 barriles al año por trabajador, en 1943 era de sólo 4 450. En 1936, la mano de obra representó a las empresas una erogación equivalente al 20% del valor de sus ventas, en 1938 este renglón subió al 34% y en 1939 al 42%. Poco a poco —y con ayuda de la CTM y otros sindicatos— Cárdenas, Ávila Camacho y Alemán fueron limitando la capacidad de decisión de los líderes del sindicato petrolero e introduciendo cierta disciplina en el costo y aumento de la mano de obra, aunque no sin el empleo de cierta violencia y aceptando la preservación de muchas de las prestaciones sindicales ganadas durante el conflicto con las empresas extranjeras.

Finalmente, y como consecuencia de todos los problemas anteriores, debe señalarse el hecho de que entre 1938 y 1950 PEMEX sufrió de una constante falta de recursos para llevar a cabo los planes de expansión que consideró necesarios. En sus primeros diez años de vida la empresa pagó entre sueldos e impuestos el 65% de sus ingresos brutos a pesar de que en ciertos momentos el gobierno le condonó algunos de sus impuestos atrasados. En 1938, PEMEX contó únicamente con siete y medio millones de pesos para su programa de inversiones y nunca, para fines de los años cuarenta, la suma disponible sobrepasó los cien millones de pesos, las necesidades de expansión requerían más capital. Nacional Financiera le facilitó recursos a PEMEX pero no en las cantidades demandadas; cuando se intentó recurrir al mercado de capitales interno la respuesta fue decepcionante. Por todo ello no debe extrañar el constante afán mostrado por los administradores de PEMEX, y por el gobierno mexicano en general, por obtener fondos del exterior para financiar la expansión de la recién nacionalizada industria petrolera. Sin embargo, la fuente idónea de estos recursos era Estados Unidos, precisamente el país en donde había poderosos intereses que deseaban por razones tanto económicas como ideológicas el fracaso económico de PEMEX. La historia de estos esfuerzos norteamericanos por echar por tierra la nacionali-

zación mexicana es el tema del resto de este capítulo. Aquí concluiremos señalando que, pese a todo, para 1950 por primera vez era posible ver con cierto optimismo el futuro de PEMEX.

EL EXPROPIADOR BUSCA AL EXPROPIADO

En el mismo momento en que los señores Morris L. Cooke y Manuel J. Zevada, representantes de los gobiernos de Estados Unidos y México, respectivamente, firmaban el acuerdo de 1942 sobre la compensación a las empresas norteamericanas nacionalizadas, en Washington se llegó a considerar que el valor estratégico del petróleo de la República Mexicana era casi nulo y que en términos estratégicos, Estados Unidos había perdido poco con la nacionalización. Sólo en el caso de que, a través de un costoso oleoducto, este combustible extraído en el Golfo de México estuviera disponible en el Pacífico cabría pensar seriamente en que México llegara a recuperar un tanto su pasada importancia internacional.¹¹ Pese a lo anterior, el acuerdo de 1942 fue muy mal recibido por la prensa de Estados Unidos; se habían sacrificado —desde el punto de vista norteamericano— los derechos de las empresas expropiadas a fin de conseguir la cooperación política y económica de México en el esfuerzo bélico. Además, el petróleo en sí mismo no era parte de este esfuerzo. Es verdad que parte de la producción mexicana se exportaba a los Estados Unidos, pero era sólo una fracción mínima de su consumo total. Lo que en realidad interesaba a Washington de México en ese momento eran sus metales: plomo, zinc, mercurio, grafito, cobre, más cierto tipo de textiles (para surtir demandas a otros países que Estados Unidos no podía abastecer en ese momento) y mano de obra no calificada —braceros— para sustituir parte de su fuerza de trabajo que se encontraba asignada al servicio militar.¹²

¹¹ National Archives of Washington, Record Group 59 (de aquí en adelante se citarán sólo con NAW) 812.6363/7672, memorándum de la oficina del consejero petrolero del Departamento de Estado, del 4 de abril de 1942.

¹² Para un breve examen de las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos durante la II Guerra Mundial véase Howard F. Cline, *The United States and Mexico* (New York: Atheneum, 1963), pp. 721-276.

Esa importancia secundaria de la industria petrolera mexicana para la economía norteamericana, combinada con el hecho de que su éxito la convertía en una amenaza latente contra las reglas de la IED —por constituir un ataque de un país dependiente contra su estructura mundial— iban a permitir al Departamento de Estado diseñar una política para modificar sustancialmente la naturaleza de la industria recién nacionalizada. El ataque se inició cuando la tinta del acuerdo de 1942 aún estaba fresca. PEMEX, como hemos visto, se encontraba en una situación bastante delicada; necesitaba recursos de capital y pidió ayuda al gobierno del vecino del norte.

Así pues, no es de extrañar que Efraín Buenrostro, gerente de PEMEX, apoyado por el presidente Ávila Camacho, tratara de obtener ayuda externa para sacar adelante a la empresa; la fuente de recursos más adecuada pareció en ese momento los Estados Unidos. ¡Lo que México pretendía era nada menos que fuera el propio gobierno norteamericano quien rescatara a PEMEX, y le permitiera llegar a ser un ejemplo exitoso del nacionalismo económico de los países dependientes! A pesar de las reducidas posibilidades de éxito, PEMEX pidió un préstamo al EXIMBANK para modernizar su sistema de refinamiento y constituir en la ciudad de México una refinería capaz de producir gasolina de cien octanos —la más fina en ese momento— usada en los motores de avión.¹³

Obviamente el Departamento de Estado no se mostró favorable a la proposición y sí en cambio empezó a planear la estrategia que le permitiera aprovechar la coyuntura, es decir, obligar a México a rectificar su política nacionalista en materia de combustible.¹⁴ El plan para tal efecto no surgió de inmediato sino poco a poco. La posición oficial de México era entonces que la “cuestión petrolera” debía considerarse un caso cerrado, al menos por lo que se refería a Estados Unidos. Se pagaría a las empresas norteamericanas los 23 millones de dólares acordados en el plazo estipulado y a cambio se esperaba que Washington reconociera de hecho la realidad de la expropiación así como el monopolio del Estado mexicano sobre la producción y comercialización de sus hidrocarbu-

¹³ El pedido fue hecho a través del Secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, NAW, 812.6363/7678; Summer Welles a Messersmith, 22 de mayo de 1942.

¹⁴ *Ibid.*

ros.¹⁵ Pero la verdad es que el Departamento de Estado nunca estuvo seguro de la viabilidad de esta política nacionalista de México. Ello se debió no sólo al hecho objetivo de una crisis en PEMEX, sino también el posible significado político de los amparos concedidos por la Suprema Corte en julio de 1942 a dos subsidiarias de la antigua Huasteca Petroleum —la Titania y la Mercedes— en contra de la apropiación de sus bienes por parte de la Secretaría de Economía Nacional. Las propiedades en cuestión tenían un valor de 5 millones de dólares. La Standard Oil (N. J.) y ciertos funcionarios norteamericanos creyeron que posiblemente Ávila Camacho estaba preparando el terreno para modificar la posición intransigente sostenida por Cárdenas en materia petrolera.¹⁶ Sin embargo, Estados Unidos procedía con cautela. Cuando los ingleses —más afectados por su relativa carencia de negociación con México— pidieron a Washington que no se dejara a México la iniciativa en materia petrolera y que se le obligara a llegar a un arreglo satisfactorio con la Royal Dutch Shell, Inglaterra recibió una negativa rotunda. La presión directa, dijo entonces Estados Unidos, no era aconsejable si se quería conservar el ambiente de buena vecindad en el Hemisferio, y éste era un elemento necesario para seguir la guerra contra el Eje.¹⁷

Si en principio el Departamento de Estado no daba ninguna importancia estratégica a PEMEX, y estaba dispuesto a esperar hasta que su crisis financiera hiciera insostenible su situación y le llevara a aceptar el retorno de las grandes empresas nacionalizadas, otro sector de la burocracia norteamericana tenía ideas distintas y decidió interferir con este proyecto. La razón fue la siguiente: en junio de 1942 la *Office of Petroleum Coordinator*, dependiente del Departamento del Interior, y en oposición abierta con el consejero petrolero del Departamento de Estado, consideró que la produc-

¹⁵ Un resumen de esta posición mexicana se encuentra en *Excelsior* (14 de mayo de 1942). La actitud privada de los círculos gobernantes era igual, según informó el 28 de noviembre de 1942 el embajador Messersmith al Departamento de Estado, NAW, 812.6363/7745.

¹⁶ NAW, 812.6363/7818; memorándum del Subsecretario de Estado del 4 de agosto de 1942.

¹⁷ NAW, 812.6363/7767; memorándum de conversación entre el Subsecretario de Estado y el embajador inglés en Washington, del 2 de octubre de 1942.

ción mexicana de hidrocarburos, aunque modesta, era importante para el esfuerzo bélico aliado. Estados Unidos consumía entonces más de mil millones de barriles en exceso de los descubrimientos de nuevos depósitos que entonces se estaban haciendo en su territorio: En estas circunstancias era aconsejable ayudar al país vecino a modernizar sus refinerías rápidamente y quizá construir un oleoducto del Golfo a un puerto del Pacífico para disponer así de una reserva cercana en caso necesario.¹⁸ A instancias del Departamento del Interior —pero formalmente como una invitación mexicana— se trasladó entonces a México una misión técnica compuesta por cuatro expertos norteamericanos encabezada por el señor Everett DeGoyler. Su objetivo era evaluar las necesidades de PEMEX y trazar un plan de ayuda. Lo que en otras circunstancias hubiera parecido increíble, la guerra estaba a punto de permitirlo: obtener ayuda de Washington para Petróleos Mexicanos. Mientras la comisión de expertos realizaba una inspección sobre el terreno, Ramón Beteta, entonces Subsecretario de Hacienda, se trasladó a Washington a negociar un aumento de la cuota de exportación de combustible mexicano. Las ventas de PEMEX al exterior ya habían bajado mucho.

Beteta no tendría suerte. México pretendía exportar a Estados Unidos 9 millones de barriles anualmente, pero el gobierno de ese país alegó que vendía su combustible a precios demasiado bajos y por lo tanto competía de manera desleal con las empresas privadas y no podía abrir más su mercado.¹⁹ El ofrecimiento adicional por parte de México de poner a disposición de Washington sus buquestanque si se daba un mejor trato a sus exportaciones no modificó la decisión.²⁰ Norteamérica aún contaba con otras fuentes ex-

¹⁸ NAW, 812.6363/7683½ y 7703; memorándum del consejero petrolero del Departamento de Estado del 11 de junio de 1942 y memorándum del Coordinador del petróleo para la Guerra al Secretario de Estado del 4 de agosto de 1942.

¹⁹ La naturaleza de la misión de Beteta se explica en: NAW, 812.6363/7747 y 7820; memorándum del consejero político del Departamento de Estado del 20 de agosto de 1942 y memorándum de conversación del encargado de la División de Estados Americanos del Departamento de Estado del 29 de diciembre de 1942.

²⁰ NAW, 812.6363/7788; memorándum del consejero petrolero del Departamento de Estado del 6 de octubre de 1942.

ternas de abastecimiento; México sólo sería importante en caso de emergencia.

Para fines de 1942 ya se daba por sentado en el Departamento de Estado que no habría ninguna ayuda a México para expandir su capacidad de refinación a pesar de las dudas que existían en el del Interior.²¹ Sin embargo, entonces apareció el informe de la misión DeGoyler y su recomendación sugería la conveniencia de lograr que PEMEX acelerara su construcción de refinerías y su programa de exploración, pues sus reservas disminuían a ojos vista y Estados Unidos necesitaba un productor eficiente al sur de su frontera.²² El secretario de Estado no tuvo más remedio que dar su aprobación en principio al plan de ayuda a México, pero pidió que no se pusiera en marcha inmediatamente, alegando que al menos por el próximo año no habría equipo disponible. Harold Ickes, Secretario del Interior, y a quien poco interesaba la política de presiones del Departamento de Estado sobre México, se impacientó. En enero de 1943 pidió abiertamente que se echara a andar de inmediato el plan de construcción de la nueva refinería en México.²³

LOS PROYECTOS DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO PARA EL RETORNO DE LAS EMPRESAS PETROLERAS Y EL PRÉSTAMO DEL EXIMBANK

Mientras tenía lugar este cambio de opiniones dentro del gobierno norteamericano, el Departamento de Estado continuó haciendo sondeos para ver hasta dónde estaba dispuesto a cambiar su política petrolera el gobierno mexicano.²⁴ En agosto de 1942 se enviaron instrucciones al embajador norteamericano para que sugiriera al presidente Ávila Camacho la formación de un consorcio forma-

²¹ NAW, 812.6363/7709; memorándum del consejero petrolero del Departamento de Estado del 16 de junio de 1942.

²² NAW, 812.6363/7766; Coordinador del Petróleo para la Guerra al Secretario de Estado, 6 de noviembre de 1942.

²³ NAW, 812.6363/7802 y 7817; memorándum del Secretario de Estado al presidente Roosevelt (¿noviembre de 1942?) y del Administrador del Petróleo para la Guerra al Secretario de Estado del 7 de enero de 1943.

²⁴ Para comprender mejor la imagen pública de la crisis véase el artículo de *Excelsior* (9 de febrero de 1943).

do por varias empresas extranjeras que se asociaría con PEMEX para expandir la producción de hidrocarburos. De inmediato el embajador Messersmith sometió a la consideración del presidente mexicano un memorándum en que se hacía consideraciones sobre la difícil situación de PEMEX y en el que sugería la conveniencia de reconsiderar la decisión de no admitir la participación de las empresas privadas extranjeras a este campo. El embajador informó entonces a sus superiores que no esperaba una respuesta inmediata a su documento debido a que Ávila Camacho aún tenía que neutralizar a ciertos sectores cardenistas (y aún algunos derechistas) opuestos al retorno de las empresas, pero no había que desechar tal posibilidad en un futuro cercano.²⁵ El consejero petrolero del Departamento de Estado, Max Thornburg, no quedó enteramente satisfecho con esta respuesta y consideró que había llegado ya el momento de que México decidiera clara y definitivamente la política que habría de seguir en materia petrolera. Había que hacerle saber sin ambages que el gobierno norteamericano no se podía comprometer a una política de ayuda a PEMEX sin conocer antes el papel que iban a desempeñar en ese proyecto las empresas de sus nacionales.²⁶

La posición mexicana no era ya enteramente opuesta al reingreso de los petroleros extranjeros. La ley petrolera de 1940 señalaba que sólo se podrían establecer contratos para la exploración y explotación de petróleo con particulares si éstos eran nacionales. Pero en junio de 1941 se dio una nueva ley que si bien mantenía el principio anterior, en su artículo 1º, fracción III también admitía que era posible celebrar contratos de exploración y explotación con empresas mixtas, previendo una de sus variantes que donde el capital oficial fuera mayoritario, se admitía participación extranjera. Es verdad que esta posibilidad no era explícita, pero podía interpretarse de esta manera. Todo dependía de la decisión del Ejecutivo. Así, pues, en principio, no todas las puertas estaban cerradas.²⁷ Entre los secretarios de Estado de Ávila Camacho, los

²⁵ NAW, 812.6363/7811 y 7900; Messersmith al Subsecretario de Estado, 3 de noviembre de 1942 y 2 de abril de 1943.

²⁶ NAW, 812.6363/7800; memorándum del consejero petrolero del Departamento de Estado, 17 de noviembre de 1942.

²⁷ *Diario Oficial* (9 de noviembre de 1940 y 18 de junio de 1941).

señores Ezequiel Padilla y Francisco Javier Gaxiola aparecían como los más asequibles a la idea norteamericana, y entre los técnicos Manuel Zevada también veía con simpatía esta posibilidad. PEMEX necesitaba antes que nada una inyección importante de recursos externos, de lo contrario la expropiación fracasaría; había que ser flexibles.²⁸ Estos recursos necesariamente tenían que venir vía las grandes empresas internacionales: podían obtenerse a través de préstamos intergubernamentales o se podían acudir a las pequeñas empresas petroleras —las llamadas independientes— que no estarían en posibilidad de ejercer fuertes presiones sobre PEMEX. Así pues, a fines de 1942, mientras se exploraban las posibilidades con el EXIMBANK, México negociaba algún tiempo de asociación con la Olsen de Oklahoma, con la Panhandle Producing and Refining Company y con ciertos empresarios norteamericanos independientes.²⁹ La reacción defensiva del sector oficial ante ciertas acusaciones públicas hechas por Narciso Bassols —a propósito de la distribución de gas por empresas extranjeras— mostró que la legitimidad que el propio gobierno admitía a este tipo de contactos era muy reducida.³⁰ Por ello las negociaciones sobre este punto se mantuvieron, hasta donde fue posible, fuera del conocimiento del público. La embajada estaba consciente de la gran influencia que en este campo mantenía Cárdenas; sabía que ningún político mexicano, independientemente de su opinión personal, podía apoyar abiertamente el retorno de las empresas extranjeras expropiadas sin que su futuro quedara en entredicho.³¹

1943 fue un año decisivo en materia petrolera, tanto por lo que hizo como por lo que se dejó de hacer. En enero, el embajador norteamericano sugirió a Ávila Camacho que se negociara una fórmula a través de la cual —sin poner en duda la soberanía de la

²⁸ NAW, 812.6363/7799, 7811 y 7828; Bursley, de la embajada norteamericana en México, a L. Duggan del Departamento de Estado del 3 del mismo mes y del 8 de enero de 1943.

²⁹ NAW, 812.6363/7761 y 7799; Messersmith al Departamento de Estado del 17 de octubre de 1942 y Bursley, de la embajada en México, a L. Duggan, del Departamento de Estado del 28 de noviembre del mismo año; *Excelsior* (21 de diciembre de 1942).

³⁰ *Excelsior* (22 y 23 de diciembre de 1942).

³¹ NAW, 812.6363/7917; Messersmith a L. Duggan, del Departamento de Estado, 12 de enero de 1943.

Nación mexicana sobre el subsuelo— el capital externo pudiera cooperar en el desarrollo de la industria petrolera. Un nacionalismo cerrado —advirtió— sólo llevaría a la ruina a PEMEX. El presidente mexicano no se comprometió a nada; sólo expresó su deseo de que las grandes empresas pudieran comercializar el combustible mexicano en el exterior. Messersmith señaló francamente que este tipo de asociación no les interesaba; los grandes consorcios sólo cooperarían con México en caso de ser admitidos al proceso mismo de producción. Hizo, además, una amenaza velada: si no aceptaba su proposición México no encontraría un mercado externo para su combustible después de la guerra, y la posible ayuda oficial de Washington a PEMEX en el futuro inmediato se reduciría al mínimo.³² El Departamento de Estado insistió en el plan presentado en agosto del año anterior a México: formar una empresa en que participaran todas las firmas petroleras internacionales que así lo quisieran. Esta empresa se registraría en México y entonces estaría en una relación contractual con PEMEX para explorar, producir y refinar petróleo.³³ Pero un elemento nuevo y decisivo vino otra vez a interponerse entre el Departamento de Estado y el gobierno mexicano: el presidente Roosevelt. Para éste el interés nacional norteamericano requería la construcción inmediata de una nueva refinería en México: esta decisión no podía demorarse más. El Secretario de Interior, cuya preocupación consistía en mantener un abastecimiento adecuado de combustible en Estados Unidos, insistió en febrero de 1943 en que se llegara a un acuerdo de cooperación con México en el plazo más breve. Si para ello era menester reducir las demandas políticas que se harían a México no importaba; la escala nacional de prioridades así lo requería. Se debía trazar el plan de construcción, contratar su instalación con cualquier empresa norteamericana sería e insistir en la utilización eficaz del crédito.³⁴ El Departamento de Estado no

³² NAW, 812.6363/7821 y 7827; Messersmith al Subsecretario de Estado, 7 y 14 de enero de 1943.

³³ NAW, 812.6363/7859; consejero petrolero del Departamento de Estado en Caracas al Subsecretario de Estado, 8 de febrero de 1943.

³⁴ NAW, 812.6363/7932 y 7842; Secretario del Interior al presidente Roosevelt del 16 de febrero de 1943, y presidente Roosevelt al Subsecretario de Estado del 19 del mismo mes.

tuvo más remedio que ceder a esta instancia superior, pero sólo lo estrictamente necesario. Sus funcionarios nunca estuvieron convencidos, como Ickes y Roosevelt, de que la famosa refinería en México tuviera alguna importancia estratégica, y menos de que en aras de este proyecto se sacrificaran intereses tan importantes a largo plazo.³⁵

La diferencia de opiniones persistió y dio origen a otro problema. Para el Departamento de Estado —que no quitaba el dedo del renglón—, si la refinería debía ser financiada por el EXIMBANK, entonces debía encargarse la construcción a un consorcio en el que estuvieron presentes las grandes empresas petroleras norteamericanas. Después de todo el préstamo oficial podía ser el instrumento para que éstas volvieran PEMEX, en cambio, deseaba firmar el contrato con la pequeña empresa independiente de Edwin Pauley. La insistente presión del Departamento de Estado logró que Ávila Camacho rechazara el proyecto de Pauley y en cambio aceptara uno de la Universal Oil Products, compañía consultora en que tenían intereses varias de las principales empresas petroleras americanas. Ickes volvió a intervenir oponiéndose a esta discriminación en favor de los grandes; fue tanta su insistencia que finalmente se contrató el proyecto con Arthur McKee and Co. de Ohio; al parecer se trataba de otro consorcio independiente.³⁶ Todo este complicado proceso de negociación hizo que el inicio de la construcción se demorara. Efraín Buenrostro fue a Washington en mayo de 1943 a tratar de acelerar el proceso, pero cuando Ávila Camacho se reunió con Roosevelt en Monterrey a mediados de 1943 no fue posible anunciar la firma del contrato, como se hubiera querido, pues faltaban aún detalles. Para julio se llegó por fin a un acuerdo en principio pero la construcción sólo se inició en 1944. Se trataba de montar una refinería de 10 millones de dólares en Atzacapotzalco que produjera mil barriles diarios de gasolina de

³⁵ NAW, 812.6363/7880A; memorándum del consejero petrolero del Departamento de Estado del 1º de marzo de 1943.

³⁶ NAW, 812.6363/7852, 7873, 7930 y 7984A; Subsecretario de Estado al presidente Roosevelt, 1º de marzo de 1943, memorándum del consejero petrolero del Departamento de Estado del 4 del mismo mes; Messersmith al Subsecretario de Estado del 6 de ese mes; memorándum de conversación de Dean Acheson del 17 de mayo y Secretario de Estado a Messersmith, 19 de julio del mismo año.

100 octanos; de ellos los que México no necesitara para su consumo interno se exportarían a Estados Unidos.³⁷ Pero tantos obstáculos políticos habían aparecido en el camino de esta refinería que, cuando finalmente concluyó, la guerra había terminado y no tuvo ya ninguna utilidad estratégica para Estados Unidos. Para México, en cambio, el beneficio fue considerable.

Por un corto tiempo se especuló con la idea de un segundo préstamo intergubernamental —motivado también por necesidades estratégicas— que permitiera construir el tan deseado oleoducto del Istmo, lo que llevaría a aumentar las exportaciones a la costa occidental de Estados Unidos y, sobre todo, surtir de manera adecuada y barata el occidente de la República, región que hasta ese momento tenía que importar parte de su combustible.³⁸ Al Departamento de Estado no le agradó nada la idea e hizo saber de inmediato al Departamento de Marina —el interesado en el proyecto— que ese plan debía descartarse, y así fue; la armada no volvió a insistir en él.³⁹

LAS NEGOCIACIONES CON LOS BRITÁNICOS

Mientras se desarrollaba la complicada y sorda controversia entre el Departamento de Estado y México, los ingleses, en el trasfondo, también continuaban sin aceptar la realidad de la nacionalización y aún buscaban la forma de volver a recuperar su antigua posición como productores de petróleo en México. Al finalizar 1942, aparentemente Whitehall había decidido no seguir los pasos formales de sus colegas norteamericanos y continuó impugnando la legalidad de la expropiación: para Inglaterra no era urgente llegar a un acuerdo con México y por ello no tenía interés en sa-

³⁷ *El Universal* (3 de marzo de 1944); NAW, 812.6363/8-1445; Departamento de Estado a Messersmith, 14 de agosto de 1945. El descontento de los funcionarios Mexicanos ante el retardo fue manifiesto; puede verse en el memorándum de conversación del 13 de abril de 1943 entre el consejero petrolero del Departamento de Estado y Buenrostro; NAW, 812.6363/7935.

³⁸ *Excélsior* (28 de febrero de 1944).

³⁹ NAW, 812.6363/8105; Messersmith a McGurk, División de Asuntos Mexicanos del Departamento de Estado, 14 de marzo de 1944.

crificar sus posiciones de principio; creyó conveniente esperar hasta el fin de la contienda para entonces usar al máximo sus posibilidades de negociación.⁴⁰ Esta decisión no impidió que, en diciembre de 1942, iniciara sondeos para determinar con más exactitud la posición de Ávila Camacho frente a su reclamación. Inglaterra no quería presionar sola a México, sino que quería que Estados Unidos le auxiliara en su empresa, pero Washington —a pesar de estar de acuerdo en el fondo— no estuvo dispuesto a crearse fricciones con México a causa de un tercero y declinó la invitación. En realidad, Norteamérica consideraba tener más posibilidades de éxito en una negociación bilateral.⁴¹ Los petroleros ingleses, como los norteamericanos, deseaban volver a tener participación directa en la industria mexicana pero Washington no les iba a ayudar. Por lo tanto, en 1943 Gran Bretaña decidió encontrar por sí sola otro medio que le permitiera recuperar su posición en México. Pero era evidente que si el gobierno mexicano había resistido la presión de Washington e insistía en no permitir el ingreso de los petroleros norteamericanos, era aún más remoto que lo hiciera ante los ingleses, cuya capacidad de presión era mínima. En lugar de aceptar algún tipo de asociación como lo pretendía Gran Bretaña, México le propuso simplemente valuar las propiedades expropiadas a la Royal-Dutch Shell y proceder a compensarle, no en efectivo, sino con combustible. Evidentemente el plan tenía poco o ningún atractivo para los ingleses.⁴² En julio de 1943 el representante británico —México había vuelto a restablecer las relaciones diplomáticas con Inglaterra en 1938— entregó una nota a la Secretaría de Relaciones Exteriores proponiendo el nombramiento de una comisión encargada de hacer el avalúo de las propiedades pero sugiriendo que se dejara el arreglo sobre la forma de pago para una etapa posterior de negociaciones.⁴³ Las

⁴⁰ NAW, 812.6363/7810; Messersmith al Subsecretario de Estado, 29 de octubre de 1942.

⁴¹ NAW, 812.6363/7804; memorándum de conversación entre el Subsecretario de Estado y el embajador británico en Washington, 11 de diciembre de 1942.

⁴² NAW, 812.6363/7952; Messersmith al Departamento de Estado, 9 de junio de 1943.

⁴³ NAW, 812.6363/8005; J. F. McGurk a Bonsal, Departamento de Estado, 8 de julio de 1943.

cosas se detuvieron ahí. Esta vez México fue el que no se interesó en el proyecto y el ministro inglés confió al embajador norteamericano que la empresa angloholandesa deseaba volver a los campos mexicanos pero ahora sabía ya que esto era poco factible. Sin embargo, aún no estaba dispuesta a aceptar definitivamente la expropiación.⁴⁴ Para 1944, las negociaciones se habían estancado; Padilla había informado a los ingleses que cualquier arreglo con ellos tendría que ser similar al que se había negociado con Estados Unidos; entonces los británicos insistieron que sólo si se incluía en el avalúo el combustible en el subsuelo: México se negó.⁴⁵ No fue sino hasta febrero de 1946 cuando el gobierno de Ávila Camacho y la cancillería inglesa pudieron llegar a un acuerdo para nombrar una comisión valuadora. Pero sería más tarde, bajo la administración de Miguel Alemán, cuando se logró determinar finalmente la suma a pagar; 81.25 millones de dólares más 46 millones en intereses. Como en el caso norteamericano, pero sin administrarse explícitamente, la suma a pagar incluía algo más que el puro valor de las inversiones en la superficie —era esta una concesión mexicana—, pero las empresas británicas no volverían a operar en México.⁴⁶

LA BÚSQUEDA DE UN SEGUNDO PRÉSTAMO Y LA NEGOCIACIÓN
DE LAS BASES PARA UNA COOPERACIÓN DE PEMEX
CON LOS PETROLEROS EXTRANJEROS

El Departamento de Estado no se dio punto de reposo en el cumplimiento de su plan original. Solucionando en principio el problema del financiamiento de una extensión de la capacidad de refinamiento de PEMEX en Atzacapotzalco, volvió al punto original: la readmisión de las empresas petroleras norteamericanas.

⁴⁴ NAW, 812.6363/7952; Messersmith al Departamento de Estado, 9 de junio de 1943.

⁴⁵ NAW, 812.6363/3-1644; Messersmith al Departamento de Estado, 16 de marzo de 1944; *Excelsior* (2 de octubre de 1944).

⁴⁶ Sobre el pago del combustible en el subsuelo a los norteamericanos, véase: Meyer, *op. cit.*, pp. 449-457.

En noviembre de 1943 ocurrió algo nuevo, el Departamento informó a su embajador en México que las reservas petroleras norteamericanas estaban disminuyendo peligrosamente. Debía insistirse seriamente ante México para que hiciera ya una declaración adecuada sobre política petrolera y se permitiera a compañías norteamericanas desarrollar sus nuevos campos.⁴⁷ La empresa no era fácil, pero el embajador norteamericano afirmó a mediados de 1943 que contaba con el apoyo de Ezequiel Padilla para este propósito, pero con la oposición de Eduardo Suárez, secretario de Hacienda, y de Ramón Beteta, siendo ambigua la posición de Eraín Buenrostro. Según él, era evidente que la figura de Cárdenas dominaba plenamente en el transfondo de la oposición: ese era el enemigo a vencer.⁴⁸ Después de lo que debieron ser prolongadas consideraciones, Ezequiel Padilla informó a la embajada norteamericana en diciembre de 1943 que el gobierno mexicano se había decidido finalmente a tomar una posición frente a las demandas de los Estados Unidos en materia petrolera. Debe recordarse que si bien en este momento ya había sido otorgado el préstamo del EXIMBANK a PEMEX, aún no se había materializado y además México buscaba un nuevo crédito; por lo tanto había que dar alguna respuesta a la insistente demanda de Washington. México —dijo Padilla— estaba convencido de la conveniencia de establecer algún tipo de colaboración entre el capital privado estadounidense y PEMEX pero bajo las siguientes bases: no se otorgarían concesiones sino contratos de explotación y desarrollo, en ningún momento estos intereses interferirían con el monopolio interno que PEMEX tenía en la comercialización de sus productos y, desde luego, se mantendría el pleno dominio de la Nación sobre todos los depósitos de hidrocarburos. La embajada estuvo de acuerdo con las limitaciones. Pero hubo un problema; esta “declaración de principios” no fue aceptada por todos los grupos políticos mexicanos interesados en el tema, por lo que no se podía hacer pública inmediatamente; se haría más adelante y aparecería como

⁴⁷ NAW, 812.6363/3020A; Secretario de Estado a Messersmith, 12 de noviembre de 1943.

⁴⁸ NAW, 812.6363/8007; Messersmith a L. Duggan, del Departamento de Estado, 16 de julio de 1943.

una decisión unilateral de México.⁴⁹ La realidad fue que esta declaración no llegó a hacerse nunca debido a las tensiones internas que provocó. En realidad México no había dado aún el paso definitivo buscado por Estados Unidos y Messersmith no tardó en darse cuenta de ello: ¡había que empezar de nuevo!

Al principiar 1944, Padilla presentó un nuevo proyecto al embajador norteamericano. En lugar de una declaración de principios como la propuesta originalmente, sugería el siguiente plan: la formación de una sociedad en la cual PEMEX pusiera como contribución todas sus propiedades y derechos petroleros y en cambio los otros socios —un grupo de empresas norteamericanas— aportarían la técnica y el capital para expandir la capacidad de producción instalada. Estas empresas asociadas en realidad no tendrían ningún tipo de propiedad pero se les extendería la garantía necesaria que acreditara su derecho a un porcentaje de las utilidades totales. Según Padilla ésta era la única asociación que permitían la legislación y el clima político vigente. A esas alturas ni las empresas extranjeras ni el Departamento de Estado mostraron entusiasmo por la propuesta.⁵⁰ Buenas razones tenían para ello; dentro del plan propuesto cualquier cambio en la futura política del gobierno podría llevar a una modificación en la distribución de las utilidades y hacerles perder su inversión sin que hubiera manera de defenderse.

Si las empresas extranjeras no tenían base legal adecuada para efectuar y controlar sus operaciones, estarían siempre en posición muy vulnerable y fácilmente podría surgir un nuevo conflicto entre Washington y México. Messersmith, sin desalentarse y tras consultar con el consejero petrolero del Departamento de Estado, elaboró rápidamente un contraproyecto. Se aceptaba el hecho de que no hubiera el cambio deseado en las leyes fundamentales en materia petrolera, pero demandaba mayor precisión en los términos de la asociación. De acuerdo con este proyecto, los capitales petroleros privados podrían entrar en un arreglo directo con la Secre-

⁴⁹ NAW, 812.6363/8046; Messersmith al Departamento de Estado, 20 de diciembre de 1943.

⁵⁰ NAW, 812.6363/7-1344; memorándum de la Office of American Republics del Departamento de Estado, 13 de junio de 1944.

taría de Economía —no con PEMEX— según el cual el gobierno mexicano estaría en posesión del 51% de las acciones y los empresarios norteamericanos del 49%. La base de la unión serían las acciones y no las utilidades. El resto del plan era muy similar al presentado por México y aceptaba explícitamente el derecho absoluto de la Nación sobre los depósitos de combustible en el subsuelo. Antes de volver a entablar las negociaciones con el Secretario de Relaciones Exteriores de México, el embajador norteamericano tuvo la precaución de presentar su punto de vista a los representantes de la Standard Oil (N. J.) y de la City Services; para su sorpresa encontró que no estaban dispuestos a respaldarlo. Los empresarios insistían en que sólo podrían volver a México si había antes un cambio en la legislación que les permitiera el control de las operaciones; pues de lo contrario estarían a merced de los vaivenes de la política mexicana y la experiencia pasada les decía que esto les podía costar muy caro. El proyecto de Washington no llegaría nunca a ver la luz del día.⁵¹ A petición de las compañías, Messersmith insistió entonces con Padilla en que si la decisión mexicana de entablar relaciones con capitalistas extranjeros era seria, debía de concretarse en un cambio de legislación que permitiera de manera explícita el tipo de contratos que se habían sugerido anteriormente entre empresas privadas y PEMEX. Messersmith volvió a señalar que tal cambio no lesionaba en lo absoluto el interés nacional mexicano sino todo lo contrario, ya que de esta manera el gobierno federal no tendría que distraer recursos asignados a sus programas educativos y de infraestructura para financiar a una costosa empresa en crisis como era PEMEX. Además, dadas las señales de debilidad del mercado mundial de metales, era indispensable reforzar en ese momento las exportaciones de combustibles; de lo contrario se estarían echando las bases para un terrible problema de balanza de pagos en un futuro no muy lejano.⁵²

El embajador no exageraba mucho, pues como hemos visto PEMEX se encontraba en un gran problema. Además, la imagen pú-

⁵¹ *Ibid.* y NAW, 812.6363/7146A; Dean Acheson, del Departamento de Estado, a Messersmith, 6 de junio de 1944.

⁵² NAW, 812.6363/8114; Messersmith al Departamento de Estado, 18 de abril de 1944.

blica de la empresa no era la mejor posible. Aunadas a las fallas en su producción, se encontraban las historias de corrupción e ineficiencia que eran ampliamente difundidas por la prensa nacional; la "opinión pública" no estaba muy satisfecha con la actuación de PEMEX.⁵³ Sin embargo, y pese a todo, la modificación de la legislación en favor del capital privado extranjero no se realizó. Es más, en febrero de 1944 la Suprema Corte se declaró en contra de una demanda de la antigua compañía inglesa "El Águila" que pedía se reconocieran sus derechos a operar en México a pesar de haber sido expropiada. La corte declaró entonces que únicamente empresas e individuos de nacionalidad mexicana podrían tener derecho a explotar los hidrocarburos en sus diversas fases de industrialización.⁵⁴ Es verdad que esta decisión se dio aisladamente y por tanto no sentó jurisprudencia, pero fue un claro indicio de que, pese a todo, persistía la actitud negativa del gobierno mexicano frente a sus antiguos enemigos, los grandes *trusts* petroleros.

LA CONTRAPROPUESTA MEXICANA

Dada la naturaleza del régimen de Ávila Camacho, era muy difícil que pudiera cambiar radicalmente la legislación en un sector tan estratégico para el grupo cardenista como era el del petróleo. A pesar de que en esencia la política de Avila Camacho constituía un rechazo al proyecto nacional cardenista, el presidente no tenía aún la suficiente fuerza como para prescindir abiertamente del apoyo de su antecesor. Pero Cárdenas, que continuaba conservando gran poder político, tuvo que hacer algo más que simplemente vetar el proyecto del embajador norteamericano para poder mantener su posición: tuvo que formular una alternativa. Para ello se valió de los servicios del embajador mexicano en Washington, Francisco Castillo Nájera, que aún seguía muy ligado a él. Castillo Nájera aprovechó las divisiones dentro del gobierno norteamericano respecto a la política petrolera en México. Todo indica que Cárdenas

⁵³ Un ejemplo se encuentra en *Excelsior* (17 de diciembre de 1943 y 16 de agosto de 1944).

⁵⁴ *El Universal* (2 de febrero de 1944).

debió pedir a Castillo Nájera que se pusiera de nuevo en contacto con el Secretario del Interior norteamericano y le sugiriera la conveniencia de efectuar otro préstamo a PEMEX para desarrollar nuevos campos; el incremento en la producción quedaría —una vez satisfechas las demandas internas —a la disposición de los Estados Unidos para que lo empleara en su esfuerzo bélico. El Secretario del Interior debió haber dado una respuesta alentadora a Castillo Nájera, ya que éste le comunicó a Cárdenas que el proyecto era viable. Cárdenas pudo entonces informar a Ávila Camacho de la alternativa y de esta manera detuvo toda decisión referente a una modificación en las leyes petroleras y a la colaboración de PEMEX con la Standard Oil (N. J.) y otras empresas extranjeras.⁵⁵ Cuando Messersmith se enteró de la maniobra no ocultó su disgusto y de inmediato pidió a sus superiores en Washington instrucciones terminantes para poder informar a México que su gobierno no se encontraba en posibilidades de financiar con fondos oficiales ningún nuevo proyecto de expansión de Petróleos Mexicanos.⁵⁶ Sin embargo, el proyecto de Cárdenas ya no podía ser echado de lado tan fácilmente y Ávila Camacho tuvo que enviar al propio Padilla a los Estados Unidos a explorar las posibilidades de esta nueva alternativa. Desde luego, el embajador norteamericano sugirió al Departamento de Estado que se desalentaran las pretensiones de Padilla.⁵⁷ Aún suponiendo que en ese momento el Secretario de Relaciones de México estuviera más inclinado a aceptar el plan del embajador Messersmith que el de Cárdenas —lo que no es enteramente seguro—, tenía que cumplir las instrucciones que se le habían dado, si no por otra cosa al menos por el hecho que en Washington estaba Castillo Nájera, que habría de seguir muy de cerca sus gestiones e informar a Cárdenas al respecto.

Pese a sus anteriores simpatías por el punto de vista norteamericano, Padilla cumplió su misión lo mejor que pudo. Sospechando

⁵⁵ NAW, 812.6363/8159; Messersmith al Departamento de Estado, 8 de junio de 1944.

⁵⁶ NAW, 812.6363/8180 y 8181A; Messersmith al Departamento de Estado, 22 de mayo de 1944 y Dean Acheson, del Departamento de Estado a Messersmith, 27 de junio de 1944.

⁵⁷ NAW, 812.6363/7-144; Messersmith al Departamento de Estado, 1º de julio de 1944.

de antemano la oposición del Departamento de Estado a su misión, saltó conductos y se entrevistó directamente con las personas que serían más receptivas a sus demandas: el secretario Ickes y el propio presidente Roosevelt. Esta decisión enfureció a Cordell Hull, Secretario de Estado, sobre todo porque de las conversaciones directas de Padilla con los dos dirigentes norteamericanos salió robustecido el plan mexicano. Hull consideró que no le era posible oponerse abiertamente al proyecto mexicano puesto que en principio la propuesta había interesado a Roosevelt; pero como era ya costumbre en estos casos trató de sabotear las posibilidades de que se llegara a materializar el acuerdo. El propio Secretario de Estado confió entonces a uno de sus colaboradores que tenía el 90% de posibilidades de ganarle la partida a los mexicanos. Sin embargo, Hull tuvo que aceptar antes una indicación de Roosevelt, en el sentido de que se podía apoyar el desarrollo de la industria petrolera mexicana si a través de ello se obtenía un combustible que no llegara al mercado internacional sino que estuviese destinado a usos estrictamente militares.⁵⁸ Aquí es posible ver que la idea de Roosevelt no era la misma que la de los mexicanos. Para el presidente norteamericano, las reservas explotadas con el préstamo que se diera a PEMEX en ningún caso serían empleadas comercialmente sino que se mantendrían por entero a disposición del ejército norteamericano. Esto implicaba por fuerza que si las necesidades militares de los Estados Unidos no eran apremiantes el combustible encontrado no sería explotado. Evidentemente ésta no era exactamente la idea que servía de base al proyecto de Cárdenas.

Padilla salió satisfecho de Washington rumbo a México con las seguridades que le dieron personalmente Roosevelt e Ickes; según entendió Padilla, en principio era posible otorgar un nuevo préstamo intergubernamental a México para que desarrollara ciertos campos petroleros que interesaban a los Estados Unidos para fines militares y a México para hacer frente a la demanda interna. Padilla hizo saber de manera clara a los norteamericanos que en todo caso, e independientemente de los arreglos específicos, debía entenderse que el gobierno de Estados Unidos no participaría de

⁵⁸ NAW, 812.6363/7-1944; J. F. McGurk, del Departamento de Estado a Messersmith, 19 de julio de 1944.

ninguna manera en el manejo del préstamo y menos aún tendría ingerencia directa en la industria petrolera mexicana.⁵⁹ No hay ningún documento que permita saber si realmente se llegó a comprender la gran diferencia en los puntos de vista iniciales. Posiblemente no hubo tiempo. El Departamento de Estado inició la ofensiva en contra del proyecto en el momento mismo que Padilla volvía a México. Los diplomáticos norteamericanos que hasta ese momento no se habían interesado en los pedidos británicos de ayuda para negociar con Ávila Camacho descubrieron de pronto que el propuesto desarrollo de reservas petroleras con fines militares fuera de las fronteras norteamericanas, es decir, en México, violaba un acuerdo concertado de tiempo atrás con los británicos. Según este acuerdo ninguna de las dos naciones se reservaría para sí un área particular de explotación en el exterior. Además, los ingleses verían en el préstamo que se hiciera a México una acción desleal, pues fortalecería la posición de este país en el preciso momento en que ellos trataban de negociar las condiciones bajo las cuales se solucionaría el problema planteado por la falta de compensación de sus propiedades expropiadas.⁶⁰ La súbita preocupación por el bienestar de los intereses petroleros británicos en esa coyuntura fue muy conveniente pues la negociación con México se detuvo y esto fue ya un triunfo para el Departamento de Estado. En ese momento cada día que pasaba sin inyectar nuevos recursos a la industria petrolera parecía hundir más a PEMEX y, por lo tanto, destruir los argumentos para no modificar la legislación sobre hidrocarburos y permitir la participación de capital extranjero. 1944 fue un año en que llegó incluso a faltar gasolina por varios días en la ciudad de México, además de que hubo dificultades constantes para surtir adecuadamente de combustible a ciertas industrias y regiones del país. Esto, aunado a los rumores sobre corrupción, contribuyó a crear un cierto desaliento en la opinión pública sobre la habilidad del Estado como administrador. Al finalizar el año, los órganos de opinión de la derecha ya no consideraron

⁵⁹ NAW, 812.6363/7-2144; Messersmith al Departamento de Estado, 21 de julio de 1944.

⁶⁰ NAW, 812.6363/7-144; memorándum del consejero petrolero del Departamento de Estado, 1º de agosto de 1944.

peligroso —por ofensivo a la opinión mayoritaria— sugerir abiertamente que era necesario el retorno de los intereses extranjeros al petróleo. En su opinión ello era necesario si se quería mantener un nivel adecuado de producción de hidrocarburos y no afectar a la economía general del país; el Estado —dijeron— había fracasado como administrador.⁶¹

LA CAMPAÑA ALEMANISTA Y LA SUSPENSIÓN DE LAS NEGOCIACIONES CON ESTADOS UNIDOS

Hasta el momento hemos hecho referencia a las presiones norteamericanas sobre México para obligarle a cambiar su política nacionalista delineada durante el cardenismo, particularmente en la industria petrolera. Pero la imagen quedaría distorsionada si no se hace referencia a medidas adicionales que Washington pudo tomar y sin embargo se abstuvo de tomar. Ya se ha mencionado que la economía de la frontera norte dependía casi por entero de combustible norteamericano. Este combustible nunca fue negado, a pesar de estar racionado en los Estados Unidos. En algunos momentos cuando faltaron los medios de transporte de petróleo de México, ciertas ciudades del norte pidieron y obtuvieron como medida de emergencia, combustible norteamericano adicional. La aviación mexicana se surtió durante todos estos años de gasolina importada y los Ferrocarriles Nacionales usaron numerosos carros-tanque norteamericanos —de los que no había excedente en el país del norte— para transportar el combustible de PEMEX al interior de la República.⁶² Una posible negativa norteamericana a este tipo de solicitudes mexicanas hubiera agravado aún más la crisis de la industria petrolera nacional; sin embargo, esta presión no se usó. Claro está que la explicación de este hecho no debe buscarse ni en la falta de conocimiento sobre este talón de Aquiles de la economía petrolera

⁶¹ *El Economista Mexicano* (1º de octubre de 1944).

⁶² Un ejemplo entre muchos de este tipo de cooperación entre México y los Estados Unidos se encuentra en el pedido de carros cisterna para los Ferrocarriles Nacionales hecho por México a Washington; NAW, 812.6363/8-1244; Enrique Elizondo, de la Embajada Mexicana, al Departamento de Estado, 12 de agosto de 1944.

mexicana ni en el espíritu filantrópico de los círculos dirigentes de los Estados Unidos, sino más bien en el hecho de que una presión tan abierta y burda hubiera repercutido de manera muy negativa en el programa de cooperación económica y política entre los dos países, que era un asunto vital para los Estados Unidos, y además hubiera erosionado las bases de la política continental de “Buena Vecindad”; esto era sencillamente inadmisibile dada la coyuntura internacional.

Para septiembre de 1944 se había llegado a un *impasse*. La decisión inicial del presidente Roosevelt de volver a ayudar a PEMEX por razones de orden estratégico no fue apoyada por otras subsecuentes, única forma que le hubiera permitido salir del pantano en que lo colocó el Departamento de Estado. Por otra parte, Messersmith no podía seguir con su política de presión ante Ávila Camacho en tanto no hubiera un mentís rotundo por parte de las autoridades responsables en Washington a los proyectos y políticas mexicanas. En vísperas del fin de año, el embajador norteamericano recibió por fin instrucciones claras. Según éstas, debía de continuarse negociando con Padilla sobre las mismas bases que en el pasado; es decir, insistiendo en la conveniencia mutua de establecer una colaboración estrecha entre PEMEX y las empresas petroleras extranjeras. Se debía hacer saber a México, que no había en ese momento ninguna posibilidad de que el EXIMBANK le hiciera el préstamo demandado para desarrollar nuevos campos petroleros con propósitos comerciales. Se arguyó también que era muy difícil que el congreso norteamericano aprobara el préstamo, debido al gran riesgo económico que implicaba. De manera diplomática se señaló que podían continuarse en el futuro las discusiones en torno a las posibilidades de ayuda norteamericana para el desarrollo de reservas petroleras mexicanas, pero siempre y cuando estuvieran destinadas exclusivamente a la defensa continental.⁶³ Esta última posibilidad era en realidad —y el Departamento de Estado lo sabía— una falsa salida. México necesitaba explotar comercialmente todos sus campos; no le convenía ni económica ni políticamente mantener una parte importante de su riqueza sujeta a las decisiones

⁶³ NAW, 812.6363/9-1144; Departamento de Estado a Messersmith, 28 de diciembre de 1944.

del gobierno norteamericano. Al finalizar 1944 era evidente que el plan de Cárdenas había fracasado, pero no enteramente, pues había logrado detener por un tiempo las presiones del embajador norteamericano sobre México.

Ante esta situación, las fuerzas que en México se negaban a aceptar las sugerencias del Departamento de Estado decidieron buscar una nueva solución. Por una parte, en enero de 1945 Buenrostro hizo una serie de declaraciones optimistas sobre la situación económica de PEMEX (que la embajada consideró sin ningún fundamento) y que sirvieron entre otras cosas para impedir que se legitimara ante la opinión pública un cambio de la política de ese sector en favor de los intereses extranjeros. Messersmith no dudó en ningún momento que tales declaraciones estaban inspiradas por Cárdenas.⁶⁴ Al mismo tiempo que esta declaración, se supo en los círculos financieros que se iba a invitar al capital privado nacional a participar junto con PEMEX en la expansión de la industria petrolera mexicana. Dadas las condiciones en que se podía obtener financiamiento externo se intentaría como alternativa lograr recursos en el mercado interno de capitales.⁶⁵ Este procedimiento no había dado buen resultado a Abelardo Rodríguez cuando lo intentó en los años treinta y volvería a suceder lo mismo esta vez. No fue posible canalizar el ahorro privado hacia la industria petrolera.

En enero de 1945 Messersmith hizo su último intento por derrotar a Cárdenas. Por una parte, pidió a la Standard Oil (N. J.) que mantuviera su negativa inicial de no negociar un acuerdo con México antes de que se hubieran modificado los puntos pertinentes de la legislación petrolera. Tuvo que hacer este llamado porque ante su fracaso para lograr que México aceptara la necesidad de estos cambios, los grandes consorcios petroleros empezaron a dar muestras de estar dispuestos a llegar a un acuerdo con México sobre bases menos estrictas de las que habían demandado en un principio. ¡La línea dura tuvo que ser tomada entonces por el diplomático mismo e imponerla a sus representados!⁶⁶ A la vez, el emba-

⁶⁴ NAW, 812.6363/1-945; Messersmith al Departamento de Estado, 9 de enero de 1945.

⁶⁵ *Boletín Financiero y Minero de México* (27 de diciembre de 1944).

⁶⁶ NAW, 812.6363/1-1745; Messersmith al Departamento de Estado, 17 de enero de 1945.

jador propuso al presidente Ávila Camacho un proyecto cuyo efecto sería el de neutralizar la oposición de Cárdenas y su grupo: presentar al público un plan de desarrollo inmediato —construcción de carreteras, proyectos de irrigación, etc.— de tal manera que se hiciera evidente que sólo podría llevarse a cabo si los recursos del gobierno federal, que en ese momento se estaban invirtiendo en PEMEX, eran asignados a estos fines. Como el plan alternativo perseguía metas de una legitimidad absoluta, Cárdenas no podría objetar que se permitiera al capital privado externo llenar el vacío dejado por la ayuda gubernamental a PEMEX. Este capital privado sólo podría venir mediante un cambio de legislación.⁶⁷ De esta manera se modificaría la política petrolera sin que se pudiera acusar al Presidente de faltar a sus deberes nacionalistas; simplemente se sacrificaba una meta aceptable en favor de otra igualmente positiva pero de orden superior. Pero si Ávila Camacho llegó a considerar seriamente los nuevos proyectos de Messersmith —cosa que los documentos no nos permiten conocer— pronto debió darse cuenta de que la coyuntura política no los hacía viables. En efecto, México entraba en un momento políticamente delicado: la selección del candidato presidencial del PRM. Cuando en 1944 la candidatura de Ávila Camacho fue apoyada por el grueso de los sectores cardenistas, se dio a entender que se le preferiría a Francisco Mújica —el representante de la izquierda— porque era necesaria una pausa en el programa de reformas; en 1945 lo que quedaba en esa izquierda oficial iba a insistir en que se nombrara un candidato que si bien no estaba enteramente comprometido con su programa, al menos no fuera antagónico al mismo. La lógica del período de Ávila Camacho trabajaba en contra de Cárdenas a favorecer la acentuación de la ortodoxia capitalista. El Secretario de Gobernación, licenciado Miguel Alemán, apuntaba ya como el candidato más fuerte y se encontraba comprometido a llevar adelante este proceso de eliminación de reformas y apoyo a los procesos desarrollistas. Pero le era necesario aún mostrar un antagonismo abierto hacia Cárdenas, Lombardo Toledano, y el ala izquierda de la *élite* política en general. Por todo ello, lo aconse

⁶⁷ NAW, 812.6363/1-345; memorándum de conversación entre Padilla y Messersmith del 29 de diciembre de 1944.

jable era no traer a la superficie temas controvertidos entre izquierda y derecha, sino lo contrario, acentuar el tema de la unidad revolucionaria. Obviamente un cambio en la política petrolera crearía una división interna innecesaria que iría en detrimento de la posición de Alemán. El embajador comprendió lo delicado de la situación y no sin cierta amargura tuvo que informar al Departamento de Estado que lo más prudente era dejar dormir por un tiempo sus planes respecto al petróleo: la elección de 1946 determinaría el porvenir de México por muchos años y era necesario dar todo el apoyo posible a la candidatura de Alemán.⁶⁸ Pero no todo era negativo. El embajador tenía informes sobre la posición de Alemán en torno a la política petrolera y la aprobaba. Alemán como Secretario de Gobernación —según el embajador— pareció haber estado detrás de la agitación obrera en PEMEX.

Intentaba de esta manera acelerar la crisis de PEMEX para socavar de manera indirecta un símbolo del cardenismo y minar la influencia política que Cárdenas aún tenía en ese momento.⁶⁹ Dado lo delicado de la situación, el embajador norteamericano no pudo discutir nunca el problema petrolero directamente con Alemán; lo hizo a través de interpósita persona tratando de averiguar la posición del candidato con relación al eventual retorno de las empresas extranjeras. En principio creyó encontrar una respuesta favorable aunque no explícita.⁷⁰ En 1946 el Comité Nacional Alemanista encargado de elaborar la plataforma política del candidato del PRM hizo pública su posición en relación a la industria petrolera. Ésta no fue muy diferente a los proyectos que se habían considerado en 1943. Según el Comité, era necesario aceptar la idea de una colaboración entre PEMEX y las empresas extranjeras que estuvieran interesadas en un proyecto de expansión; esta colaboración permitiría a compañías privadas realizar trabajos de exploración y explotación en campos aún no activados por PEMEX; en caso de tener éxito en sus esfuerzos, el monopolio estatal adquiriría la

⁶⁸ NAW, 812.6363/1-1745; Messersmith a Carrigan, del Departamento de Estado, 17 de enero de 1945.

⁶⁹ NAW, 812.6363/4-2345; Messersmith a Carrigan, del Departamento de Estado, 23 de abril de 1945.

⁷⁰ NAW, 812.6363/6-2945; Messersmith a Carrigan, del Departamento de Estado, 29 de junio de 1945.

nueva producción. La buena disposición que el embajador creyó detectar en Alemania en relación con sus proyectos le llevó en diciembre de 1945 a suspender toda negociación sobre política petrolera para no introducir tema tan delicado en la campaña presidencial, que ya se había iniciado.⁷¹

La verdad es que si bien se detuvieron las negociaciones petroleras al nivel de cancillerías, continuaron los intentos mexicanos por lograr algún tipo de cooperación con los norteamericanos que no implicara un cambio en las disposiciones legales sobre el petróleo. Desde 1943 las autoridades mexicanas habían estado tratando de persuadir a alguna empresa petrolera norteamericana independiente que se asociara con PEMEX y le facilitaran parte de los recursos que necesitaba para salir adelante. En ese año hubo varios contactos con la City Services y con la Gulf Oil Co., que aún conservaba ciertas propiedades en México. Al final de Gulf no aceptó cooperar con México y el gobierno empezó a hostigarle, obligarle a vender su producción a PEMEX a precios que la empresa consideraba inaceptables.⁷² En 1944 la embajada llegó a temer que PEMEX finalmente hubiera convencido a la Phillips Petroleum Company que le asistiera en sus proyectos. Messersmith sospechaba que si esta asociación se consolidaba iba a ser muy difícil lograr que en el futuro inmediato México introdujera las modificaciones deseadas por el Departamento de Estado. Es decir, si la Phillips aceptaba perforar en Poza Rica bajo contrato con PEMEX, daría a éste un respiro y lo que Washington buscaba era acelerar su crisis hasta lograr no tanto la eliminación física de PEMEX sino de su monopolio.⁷³ En 1945 Buenrostro propuso un proyecto muy específico a la Phillips: si esta empresa le otorgaba un crédito por 50 millones de dólares, le sería pagado en combustible y con créditos muy atractivos, además de que seguiría recibiendo regalías sobre la producción de aquellas zonas desarro-

⁷¹ NAW, 812.6363/12-545; Messersmith al Departamento de Estado, 5 de diciembre de 1945.

⁷² NAW, 812.6363/8037 y 8045; Messersmith a L. Duggan y al Departamento de Estado, del 15 y 30 de noviembre y 15 de diciembre de 1943.

⁷³ NAW, 812.6363/7-844 y 7-2040; Herbert Bursley, de la Embajada de México, al Departamento de Estado, y Messersmith al Departamento de Estado, 8 y 20 de julio de 1944.

lladas con estos recursos. El Departamento de Estado se enteró del proyecto y la reticencia de la Phillips a informarle más ampliamente sobre el proyecto le hizo sospechar que estuviera cercano el momento en que se realizaría el trato. Para prevenir tal eventualidad, el embajador norteamericano recibió instrucciones de informar oficialmente a México que Estados Unidos no estaba dispuesto a aceptar privilegios para ciertas compañías que no se dieran a todos; pedía así una especie de *open door policy* para sus petroleros. Ésta era una posición de legalidad muy dudosa pues interfería directamente con la soberanía misma de México ya que restringía su libertad de entrar en los tratos que convinieran con las empresas internacionales que deseara.⁷⁴ Públicamente México negó que existiera algún tipo de negociaciones con empresarios particulares pero para noviembre de 1945 el gobierno admitió que existía la posibilidad de arrendar por un término de cincuenta años ciertas zonas productoras de petróleo a algunas compañías extranjeras.⁷⁵

Mientras Efraín Buenrostro negociaba con la Phillips, Eduardo Suárez llegó a Estados Unidos para —entre otras cosas— entrevistarse nada menos que con los representantes del archienemigo en política petrolera: la Standard Oil (N. J.). La entrevista tuvo lugar en abril de 1945. El hecho de que fuera México el que tomara la iniciativa para averiguar las condiciones bajo las cuales esta poderosa empresa volvería a operar en el país, colocó a Suárez en una posición de desventaja pues su presencia en Estados Unidos se interpretó como una clara muestra de la debilidad de PEMEX. La respuesta de la Standard fue congruente con su posición anterior: teniendo oportunidades de inversión en latitudes con un clima más benigno hacia el inversionista extranjero, tenía poco interés en arriesgar su capital en México mientras no se le permitiera un grado de control adecuado de sus operaciones.⁷⁶ La indiferencia de la Standard hacia México no era en realidad considerable; que-

⁷⁴ NAW, 812.6363/6-2945, 10-1345 y 10-3045; Messersmith al Departamento de Estado, 29 de junio de 1945; Departamento de Estado a Messersmith, 8 de noviembre de 1945 y Carrigan del Departamento de Estado a Messersmith, 30 de noviembre de ese año.

⁷⁵ *Excelsior* (1º de agosto y 22 de noviembre de 1945).

⁷⁶ NAW, 812.6363/4-2345; Messersmith a Carrigan del Departamento de Estado, 23 de abril de 1945.

ría volver pero, como le aseguró a la embajada uno de sus representantes en agosto de 1945, si bien deseaba entrar en arreglos con PEMEX para producir y comercializar el combustible mexicano debía de elegir el momento propicio, es decir el que le permitiera obtener los mejores términos. ¿Cuáles eran éstos?: a) un cambio en la legislación que diera plena legitimidad a la inversión petrolera externa; b) una legislación obrera razonable, que impidiera un nuevo conflicto similar al de 1938, y c) una mínima interferencia gubernamental en el control de sus operaciones.⁷⁷ La Standard se mantenía pues tan inflexible como en el pasado y al final su posición no facilitó el entendimiento con México. Solamente una crisis de proporciones gigantescas en la industria petrolera hubiera llevado al gobierno mexicano a pagar el elevado precio político que las demandas anteriores implicaban. Y la verdad es que para 1946, y pese a todo, PEMEX empezaba a salir de su crisis gracias a un gran aumento en el monto de sus inversiones con recursos internos.

Messersmith insistió en considerar que este principio de recuperación no era real ni sería sostenido. En marzo de ese año de 1946, casi al final de su gestión como representante norteamericano en México, el embajador informó a Washington que pasado el periodo álgido de la elección presidencial, el nuevo gobierno se vería obligado a revisar toda su política sobre la inversión extranjera, inclusive la petrolera. Hasta ese momento, la negativa mexicana a recibir a la IED "buena" sólo había llevado a un tremendo fracaso en términos económicos; una racionalidad implacable llevaría tarde o temprano al cambio y a la apertura.⁷⁸ Fue un mes más tarde cuando Ávila Camacho le comunicó que petroleros norteamericanos independientes estaban negociando ya, con la aprobación de Alemán, para suscribir contratos de exploración y producción con PEMEX sin necesidad de efectuar los cambios tan drásticos sugeridos por él o por la Standard Oil. Obviamente el embajador no recibió con agrado esta noticia e insistió en que ésa no era la

⁷⁷ NAW, 812.6363/8-2745 y 7-846; Messersmith a Carrigan del Departamento de Estado, 27 de agosto de 1945 y McCollum de la Standard Oil (N. J.) al Departamento de Estado, 8 de julio de 1946.

⁷⁸ NAW, 812.6363/3-1646; Messersmith al Departamento de Estado, 16 de marzo de 1946.

solución adecuada, sólo un paliativo. Únicamente las grandes empresas, dijo, tenían capacidad suficiente para llevar a cabo proyectos de desarrollo petrolero a largo plazo en México.⁷⁹ El Departamento de Estado compartía plenamente esta opinión que correlacionaba la admisión de la gran empresa en el marco de una legislación liberal, con el concepto de buena IED. En agosto de 1946, cuando fue necesario preparar instrucciones generales para el nuevo embajador en México —Walter Thurston— Washington le insistió en la necesidad de continuar en la línea seguida por Messersmith: México debía modificar la legislación vigente y no discriminar en favor de ciertas empresas; es decir, no debía tratar sólo con las independientes.⁸⁰

LA FIRMA DE LOS CONTRATOS-RIESGO

En el momento de escribir estas líneas la documentación del Departamento de Estado posterior a 1946 aún no está abierta al público. Sin embargo, se dispone de algunos documentos seleccionados aparecidos en la serie *Foreign Relations of the United States*.⁸¹ De éstos se desprende que Thurston, como Messersmith, llevó adelante y personalmente la negociación sobre política petrolera con México. Al parecer en 1947 el nuevo director de PEMEX nombrado por Alemán —el senador Antonio J. Bermúdez— se mostró un tanto flexible ante las demandas norteamericanas. Al principiar 1948 todo parecía indicar que el gobierno mexicano estaba dispuesto a permitir que las empresas petroleras extranjeras operaran en su territorio sobre bases “competitivas y no discriminatorias”, sujetas sólo a ciertas restricciones y controles inevitables, ya que no se podía hacer enteramente a un lado la legislación cardenista. La City Services fue la primera en llegar a un arreglo, pero no fue exactamente de la naturaleza esperada por Washington. Según

⁷⁹ NAW, 812.6363/5-1546; Messersmith al Departamento de Estado, 15 de mayo de 1946.

⁸⁰ NAW, 812.6363/8-2746; Departamento de Estado a Thurston, 27 de agosto de 1946.

⁸¹ La traducción al español de los documentos de 1948 se encuentra en *Excélsior* (24 de enero de 1973).

el contacto firmado en abril, la empresa proveería a PEMEX de un préstamo de 10 millones de dólares, más el equipo y la asistencia técnica necesarios para perforar una serie de pozos nuevos y a cambio obtendría el 50% del combustible extraído a un precio por debajo de los que prevalecían en el mercado mundial en ese momento.⁸²

Según parece, se había vuelto al punto de partida: México trataba de aprovechar al máximo la colaboración del punto más débil de la cadena de empresas petroleras internacionales; es decir, a cambio de capital otorgaba concesiones a corto plazo y de carácter económico a la empresa menos intransigente, desbaratando así el esquema de la "línea dura" que pretendía negarle recursos en tanto no modificara los marcos legales. Mientras el 16 de abril Thurston decía al Secretario de Estado que "no parece existir duda de que el Gobierno Mexicano ha abierto la puerta al capital extranjero" Bermúdez empezó a adoptar cada vez más el esquema de su antecesor; es decir, insistir en buscar el auxilio del capital oficial norteamericano en vez del privado. Para tal efecto Bermúdez decidió invitar a México a un grupo encabezado por el diputado Charles A. Wolverton, presidente del Comité para el Comercio Exterior de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. El objetivo era lograr que, a través de lo que se ha llamado el "Comité Wolverton", el Congreso norteamericano decidiera auxiliar a México en materia petrolera. Se trataba de convencer a este Comité —que estaba investigando las necesidades petroleras del Hemisferio Occidental y las fuentes potenciales de suministro con propósitos estratégicos— que PEMEX podría contribuir considerablemente a resolver la escasez de combustible si se le otorgaba el préstamo que pedía. El comité llegó en agosto de 1948 a México y trabajó bastante distanciado de la Embajada, hecho que no dejó de preocupar a ésta, sobre todo cuando se enteró de que Bermúdez le había propuesto que se concediera un gran crédito a PEMEX condicionado a que México permitiera a los intereses petroleros privados norteamericanos operar en el futuro con más libertad. El Departamento de Estado consideró que era necesario impedir este arreglo que involucraba una suma de 475 millones de dólares; no se

⁸² Powel, *op. cit.*, pp. 48-49.

querían promesas sino hechos. Para el Departamento de Estado no cabía duda de que esta política se debía, de nueva cuenta, a la ingerencia de Cárdenas. El general, según sus informes, había prometido su apoyo a las aspiraciones presidenciales del gerente de PEMEX, a cambio de que éste secundara su determinación de impedir el retorno de las grandes empresas extranjeras. Había, pues, que desalentar las pretensiones de PEMEX y hacer notar a Alemán que la forma más segura, rápida y sobre todo eficiente, de revitalizar a la industria petrolera mexicana era permitir la formación de una corporación privada —formada por diez o quince empresas extranjeras— que estaría dispuesta a invertir hasta 500 millones de dólares en México en los diez próximos años. A través de ella se podría descubrir y explotar nuevas reservas hasta por mil millones de barriles. México —decía— debía de percatarse de lo débil de su posición; Venezuela, con un potencial de producción mucho mayor, ponía menos obstáculos a la empresa privada y por ello se había convertido en una zona preferente para la inversión de los Estados Unidos.

El Comité Wolverton no se pronunció a favor de México, pero Bermúdez no se dio por vencido tan fácilmente y siguió adelante. En marzo de 1949 se firmaron los primeros de los llamados “contratos-riesgo” con consorcios norteamericanos independientes para exploración y perforación. La explotación misma de esos pozos se mantendría en mano de PEMEX. Poco después de firmados, doce de los dieciséis contratantes extranjeros se retiraron y sólo quedaron en pie los acuerdos con la Compañía Independiente Mexicano-Americana, Edwin W. Pauley, Sharmex y la Isthmus Development Company. Estos contratos se hicieron sin modificar la legislación petrolera vigente, y no con base en los poderes que ésta le otorgaba a PEMEX, sino que fueron suscritos directamente entre el Poder Ejecutivo y las empresas contratantes. Estas, en caso de tener éxito en sus perforaciones, recibirían entre el 15 y el 18% del valor de la producción. La decisión del gobierno mexicano no fue recibida sin protesta por la izquierda y Alemán, para justificar la acción, pidió al Procurador General de la Nación que dictaminara sobre la legalidad de los contratos, cosa que hizo a mediados de 1952 indicando, como era de esperarse, que no contravenían para

nada a la legislación vigente.⁸³ No obstante, la legitimidad última de estos convenios nunca dejó de ser impugnada por los grupos nacionalistas.

A la vez que se llegaba a firmar estos “contratos-riesgos”, cuya aportación al esfuerzo de PEMEX evidentemente no satisfacía plenamente sus necesidades de capital, Bermúdez partió para Washington. Entre marzo y abril trató una vez más de negociar un préstamo del EXIMBANK por 500 millones de dólares. Aunque el Departamento de la Defensa se mostró en principio favorable a la idea del préstamo a México, al final no pudo contra el veto de las grandes empresas petroleras y del Departamento de Estado. El EXIMBANK, escudándose en su política de evitar competir en zonas que podían ser de interés al capital privado norteamericano, aconsejó a PEMEX que no insistiera y en cambio que abriera de manera más franca sus puertas a la cooperación con los empresarios privados. Las negociaciones se suspendieron.⁸⁴ A partir de entonces no pareció haber habido nuevos intentos, ni por parte de México ni de los Estados Unidos, para establecer un entendimiento y cooperación en materia petrolera en los términos en que se había planteado por una y otra parte hasta ese momento. Para entonces PEMEX había consolidado un tanto su posición y logrado abastecer de manera más o menos adecuada las necesidades nacionales aunque continuaba teniendo sólo una presencia mínima en el mercado internacional. Al final de los años cincuenta ya no se ponía en duda su capacidad para cumplir con la función de apoyo a la industrialización que le encomendaron las autoridades en 1938. Para entonces PEMEX era ya una de las mayores empresas de América Latina; en un gesto más simbólico que efectivo rescindió en 1969 y 1970 los contratos firmados con los cuatro consorcios norteamericanos dos decenios atrás. Esto, más la liquidación completa de la indemnización por las expropiaciones de 1938, eliminó la ingerencia extranjera directa en la industria petrolera mexicana.

⁸³ Antonio J. Bermúdez, *op. cit.*, pp. 32-34.

⁸⁴ Powell, *op. cit.*, p. 49.

CONCLUSIONES

Las vicisitudes por las que atravesó la empresa petrolera gubernamental en el decenio posterior a su expropiación llevan a las siguientes conclusiones. En primer lugar, es evidente que inmediatamente después de terminada la etapa cardenista, las fuerzas externas que habían dominado el sistema económico nacional desde fines del siglo pasado —y que recibieron un golpe contundente en 1938— pusieron en marcha un mecanismo de presión no muy evidente pero real, a través del cual pretendieron recuperar —al menos en parte— la hegemonía que habían perdido. Para ello contaron con el apoyo decidido de sus representantes diplomáticos en México y con cierta aquiescencia de un grupo de la *élite* política nacional.

En 1942, cuando se llegó a dar una solución al problema de la expropiación petrolera efectuada cuatro años atrás, no era aún claro que México había dejado atrás la etapa en que el enclave era el sector moderno y dinámico de su economía —como era el caso de la minería o el petróleo. Pocos comprendieron entonces que de ahí en adelante el impulso motriz de la actividad económica vendría de una nueva estructura industrial, destinada a satisfacer las demandas de bienes de consumo duradero de un mercado interno siempre creciente. Al principiar los años cincuenta, observadores como Frank Tannenbaum y Sanford Mosk, insistían aún en que el incipiente desarrollo industrial de México se debía más a un motivo coyuntural —la demanda creada por la Segunda Guerra— que a uno estructural.⁸⁵

De ahí que no deba extrañarnos que en los años cuarenta la industria petrolera siguiera viéndose de una manera similar a la del pasado: una actividad de exportación y potencial fuente de divisas imprescindible para el mantenimiento de un ritmo adecuado de

⁸⁵ Frank Tannenbaum, *Mexico. The Struggle for Peace and Bread* (Nueva York: Knopf, 1951), capítulo 11 a 13; Sanford Mosk, *The Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley, Cal., University of California Press, 1950), pp. 304-311; William P. Glade, "Revolution and Economic Development" en Glade y Charles W. Anderson, *The Political Economy of Mexico* (Madison, Wisc.: The University of Wisconsin Press, 1968), pp. 3-5.

importaciones de productos de consumo. Sólo más tarde se podría advertir claramente que su nuevo papel no estaba conectado con el mercado internacional sino con el apoyo a la industrialización como su fuente principal de energía. Fue por ello que los encargados de formular la política norteamericana hacia México después de 1938 persistieron varios años en considerar que los campos más importantes para la IED seguían siendo la minería, el petróleo y la generación de energía eléctrica. Sin embargo la pérdida definitiva del control de los ferrocarriles, la hostilidad mostrada desde la tercera década del siglo contra las compañías eléctricas norteamericanas y canadienses, más la expropiación petrolera, hacían que México, según este punto de vista se alejara del tipo ideal de economía que la teoría clásica del intercambio internacional le había asignado en virtud de su nivel de desarrollo.⁸⁶

Consideraciones puramente políticas influyeron también en las acciones de Washington: el Departamento de Estado sabía que la presencia del capital norteamericano en los sectores clave de las economías latinoamericanas era un elemento que le auxiliaba en el mantenimiento de la hegemonía política en el Hemisferio. Este capital debía ser en la medida de lo posible privado. Sólo la emergencia provocada por la Segunda Guerra hizo que Washington financiara directamente ciertos proyectos de cooperación con América Latina. La política y la filosofía dominantes en el gobierno norteamericano en la posguerra llevaron a mantener a un nivel mínimo la transferencia de fondos oficiales para el desarrollo de América Latina.⁸⁷ Sólo la presencia soviética a partir de 1945 permitió que la reconstrucción europea fuera hecha a través de créditos oficiales: en las circunstancias de emergencia no podía dejarse la solución de ese problema a las fuerzas del mercado; pero éste no era el caso de América Latina.

Por todo ello, la diplomacia estadounidense buscó que se anulara la acción nacionalista de México con relación al petróleo. Los intereses de los Estados Unidos a largo plazo —se creyó— así lo

⁸⁶ Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera* (México: Siglo XXI Editores, 1967), pp. 53-91.

⁸⁷ R. Harrison Wagner, *United States Policy Toward Latin America* (Stanford, Cal.: University of Stanford Press, 1970), pp. 11-43.

requerían. No deja de ser interesante observar cómo ciertos sectores de la burocracia norteamericana, tales como el Departamento del Interior o el de la Defensa, e inclusive la misma Presidencia, llegaron a interferir con estos planes. Pero el Departamento de Estado, convencido de la primacía de su política, bloqueó sistemática y, en buena medida efectivamente, estos intentos por desvirtuarla.

Se desprende también de este estudio que, en contra de ciertas concepciones simplistas sobre la naturaleza de la formulación de la política exterior norteamericana, las grandes empresas privadas no se encontraron detrás de cada paso dado por Washington. En cierta forma, la maquinaria del Departamento de Estado se movió por sí misma. Como se vio, al menos en una ocasión fueron los diplomáticos norteamericanos quienes tuvieron que recordar a la Standard Oil (N. J.) que sus intereses requerían que no cediera a las pretensiones mexicanas. Claro está que no debe llevarse esta argumentación muy lejos; a sus grandes rasgos, la política del Departamento de Estado fue discutida y aprobada por los petroleros.

El estudio del problema petrolero a partir de la consumación de la nacionalización muestra la persistencia de una división en torno a la concepción del interés nacional dentro del grupo dirigente mexicano. Una de sus alas, aquella que giraba en torno al general Cárdenas, defendió a toda costa la permanencia de la explotación petrolera como monopolio estatal. Otra, más comprometida con la ortodoxia desarrollista, no se mostró tan interesada en el *status* particular de la industria petrolera en sí, sino en su eficiencia. Este grupo pareció aceptar que si PEMEX podía salir a flote con recursos internos, tanto mejor; daría así mayor fuerza a las élites política y económica nacionales frente al extranjero. Pero en ningún caso convenía llegar al sacrificio de la eficiencia petrolera en aras de este tipo de nacionalismo. La acción nacionalista sólo tenía sentido en la medida en que favorecía la consolidación y el desarrollo en México de una empresa privada fuerte; si se convertía en un obstáculo, había que hacerla a un lado. No se puede negar que este grupo tuvo bases para dudar de la capacidad de PEMEX para salir de la crisis en que se encontró sumergido desde el momento mismo de su creación. Puede decirse que hasta 1945 —basándose únicamente en criterios económicos— la nacionalización

había sido un fracaso; aún en 1950 el éxito no estaba asegurado plenamente.⁸⁸ El resultado fue una transacción entre las dos tendencias: el ala cardenista contó con poder de veto sobre las acciones de Ávila Camacho y de Alemán en el ramo petrolero, pero no pudo mantener fuera a todo el capital externo; de ahí los “contratos-riesgo”. En realidad estos contratos representaron una concesión mínima a los intereses norteamericanos y fue hecha en un período en que PEMEX seguía urgido de recursos. En vista de los proyectos originales del Departamento de Estado, difícilmente se puede considerar esta concesión como una victoria suya, ya que al final sólo representó una pequeña brecha en el monopolio petrolero estatal y nunca lo puso en peligro. La Standard Oil no llegó a ver cumplidos sus deseos de un cambio legislativo y por ello sólo empresas relativamente secundarias aceptaron la oferta mexicana. Claro está que, por otra parte, México no recibió toda la ayuda demandada al EXIMBANK.

A partir de 1950 sería cada vez más claro que el camino hacia la industrialización a base de la sustitución de importaciones era un hecho irreversible. También fue evidente que en realidad México no había cerrado sus fronteras al capital externo; precisamente los sectores que se mostrarían más dinámicos ofrecerían las mejores condiciones. Las empresas multinacionales responderían entonces al llamado sin importar los choques del pasado. La diferencia de intereses entre el nacionalismo mexicano de la Revolución y la concepción que el Departamento de Estado tenía del papel que debía desempeñar la IED en México —y en América Latina en general— fue disminuyendo hasta casi desaparecer. El decenio que siguió al inicio de la Segunda Guerra Mundial fue en México una etapa de transición en más de un sentido, entre otros, en lo que respecta a la inversión privada extranjera: no desaparecía, sólo se transformaría.

⁸⁸ Powell, *op. cit.*, pp. 192-197.

IV
APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro

MÉXICO: VALOR DE LA INVERSIÓN EXTRAN

(Miles de

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Minería</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Indus</i>
1940	449 110	8 309	107 530	1 172	32
1941	452 863	8 822	114 380	1 773	38
1942	477 377	9 285	118 119	970	46
1943	491 187	11 034	122 436	963	57
1944	531 824	12 127	133 549	887	70
1945	568 712	12 010	134 873	885	99
1946	575 429	13 279	129 186	896	140
1947	618 622	12 477	124 663	991	168
1948	608 777	11 024	105 845	2 790	174
1949	518 551	4 239	100 593	5 348	147
1950	566 002	4 104	111 837	11 895	147
1951	675 229	5 882	158 720	8 458	180
1952	728 571	5 650	160 225	6 480	225
1953	789 487	6 447	164 548	13 756	258
1954	834 332	6 108	162 960	17 630	278
1955	952 809	17 708	174 510	15 913	331
1956	1 091 397	18 069	194 764	17 199	386
1957	1 165 082	18 081	179 428	12 154	468
1958	1 169 517	21 544	176 341	13 344	496
1959	1 244 731	17 500	210 809	6 947	533
1960	1 081 313	19 428	168 843	21 580	602
1961	1 130 367	19 386	141 733	20 847	685
1962	1 285 911	17 497	144 226	59 640	778
1963	1 417 298	18 505	151 446	60 592	894
1964	1 552 442	18 792	156 786	60 949	1 013
1965	1 744 725	18 278	132 124	45 412	1 200
1966	1 937 990	12 475	147 963	55 170	1 331

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Minería</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Comercio</i>	<i>Transportes y comunicaciones</i>	<i>Otras</i>
1967	2 095 520	15 271	134 828 ^b	54 832	1 504 727	11 381	2 403	320 379	8 632	43 067
1968	2 316 278	19 873	134 002	59 660	1 694 734	10 861	2 575	338 370	10 173	46 030
1969	2 576 115	25 049	141 275	30 677 ^c	1 907 045	8 570	2 761	398 835	10 135	51 768
1970	2 822 272	30 896	155 444	26 315	2 083 096	9 768	2 974	436 178	7 920	69 681

^a No incluye 116.5 millones de dólares correspondientes a la compra hecha por el Gobierno

^b No incluye 64.4 millones de dólares correspondientes a la compra hecha por el Gobierno

^c No incluye 18 millones de dólares correspondientes a la compra hecha por el Gobierno de

FUENTE: Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*,

de las empresas eléctricas.

de las empresas azufreras.

las empresas petroleras.

México: Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 120-21.

Cuadro

MÉXICO: VALOR DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA,
(Miles de

	1950	1951	1952	1953
<i>Industria manufacturera</i>	147 890	180 958	225 465	258 094
Productos alimenticios	17 355	21 950	24 386	25 752
Industria de bebidas	2 580	2 719	2 765	5 523
Industria del tabaco	18 308	18 222	19 133	22 723
Fabricación de textiles	2 932	4 443	4 925	5 295
Calzado y vestido	919	970	1 129	1 059
Madera y corcho	—	—	—	—
Muebles y accesorios	10	716	708	1 518
Papel y productos de papel	990	2 227	3 040	4 284
Imprenta y editoriales	547	584	463	1 668
Cueros y productos del cuero	—	—	—	—
Productos de caucho	14 897	14 387	17 197	19 808
Fabricación de sustancias y productos químicos	38 685	47 182	65 990	77 440
Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto el carbón y el petróleo	7 016	8 710	10 649	14 924
Industrias metálicas básicas	7 942	11 942	13 273	15 115
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	4 385	5 621	6 057	8 255
Construcción de maquinaria, excepto maquinaria eléctrica	2 126	4 541	5 851	5 386
Construcción de maquinaria, aparatos y artículos eléctricos	7 179	10 450	16 643	17 579
Construcción de material de transporte	18 898	21 082	27 734	25 764
Industrias manufactureras diversas	3 121	5 212	5 522	6 000

Cuadro 2 (Conclusión)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>Industria manufacturera</i>	685 826	778 746	894 221	1 013 584	1 206 444	1 331 067	1 504 727	1 694 734	1 907 045	2 083 096
Productos alimenticios	49 954	60 917	66 912	76 289	88 047	95 346	99 205	111 745	121 629	148 300
Industria de bebidas	25 683	24 461	25 480	27 561	31 180	44 370	55 571	67 004	76 956	87 214
Industria del tabaco	30 589	39 908	44 424	48 811	52 592	55 636	46 541	49 120	47 559	59 337
Fabricación de textiles	15 390	18 425	18 310	17 718	18 646	21 948	28 268	37 145	41 350	43 048
Calzado y vestido	3 205	3 727	4 038	4 826	5 850	7 176	8 883	9 384	10 468	13 732
Madera y corcho	—	—	—	—	—	—	920	858	845	3 131
Muebles y accesorios	1 745	1 698	3 333	3 119	2 515	3 607	10 676	9 591	9 535	10 224
Papel y productos de papel	21 170	26 559	35 287	38 883	55 424	52 215	58 256	54 963	57 410	63 891
Imprenta y editoriales	4 137	6 174	7 509	9 848	18 151	22 205	19 732	22 828	25 011	26 164
Cueros y productos del cuero	106	142	252	524	859	994	1 117	1 310	1 636	2 117
Productos de caucho	51 492	57 396	57 438	59 708	63 876	59 086	62 079	69 804	79 127	86 171
Fabricación de sustancias y productos químicos	236 689	268 413	301 417	315 154	362 512	411 025	474 504	519 150	578 684	617 885
Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto del carbón y petróleo	37 154	42 378	46 387	51 643	65 611	72 920	70 231	74 676	84 238	81 080
Industrias metálicas básicas	32 284	40 151	39 929	43 116	46 703	53 712	57 422	66 286	74 739	76 777
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	32 401	33 146	46 910	60 440	64 069	74 644	90 231	113 420	120 342	125 252
Construcción de maquinaria, excepto maquinaria eléctrica	25 168	28 735	41 519	44 716	58 114	70 330	82 812	195 291	106 526	112 580
Construcción de maquinaria, aparatos y artículos eléctricos	61 504	65 079	70 590	74 919	91 218	117 492	147 970	183 802	203 473	215 203
Construcción de material de transporte	43 542	46 601	68 394	120 605	156 894	141 180	152 744	155 984	190 441	211 564
Industrias manufactureras diversas	13 613	14 836	16 092	15 654	18 152	27 151	36 562	52 373	77 070	99 426

FUENTE: Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 122-123.

Cuadro

MÉXICO: VALOR DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA,

(Miles de

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>EE.UU</i>	<i>Alemania</i>	<i>Canadá</i>	<i>Francia</i>	<i>Holanda</i>
1957	1 165 082	906 829	1 764	141 680	12 625	8 503
1958	1 169 517	884 866	3 789	151 788	12 910	7 032
1959	1 244 731	921 962	5 590	184 552	14 016	5 617
1960	1 081 313	899 670	6 195	24 512	16 814	7 956
1961	1 130 367	964 122	7 230	16 073	18 621	8 367
1962	1 285 911	1 092 862	9 492	20 089	19 070	11 245
1963	1 417 298	1 199 719	10 193	24 013	26 021	13 426
1964	1 552 442	1 296 452	21 103	27 620	23 754	17 849
1965	1 744 725	1 456 934	31 938	32 440	15 839	21 223
1966	1 937 990	1 619 920	34 647	33 605	17 633	22 608
1967	2 095 520	1 674 625	42 543	39 094	19 867	33 019
1968	2 316 278	1 879 715	41 400	42 710	29 542	37 213
1969	2 576 115	2 044 048	80 497	47 661	42 160	42 497
1970	2 822 272	2 240 737	95 229	44 348	44 116	49 474

FUENTE: Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*,

Se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1974 en los talleres de Imprenta Madero, S. A., Avena 102, México 13, D. F. Se tiraron 2 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Cuidaron la edición Carlos Fco. Zúñiga y Francisco Muñoz Inclán.

Nº 3893

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

La desnuclearización de la América Latina, Alfonso García Robles, 184 pp.

La anchura del mar territorial, Alfonso García Robles, 132 pp.

Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas, Jorge Castañeda, 204 pp. (agotado).

El tratado de Tlatelolco, Alfonso García Robles, 340 pp.

México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942), Lorenzo Meyer, 520 pp.

La no proliferación de las armas nucleares en el orden universal, Jorge Castañeda, 96 pp.

México y la Revolución cubana, Olga Pellicer de Brody, 136 pp.

La ONU: dilema a los 25 años, María del Rosario Green y Bernardo Sepúlveda (Eds.), 316 pp. (agotado).

La política exterior de México: realidad y perspectivas, Centro de Estudios Internacionales, 224 pp.

La vida política en México: 1970-1973, Centro de Estudios Internacionales, 200 pp.

México y América Latina, Centro de Estudios Internacionales, 212 pp.



0134

Los capítulos que componen este volumen se refieren a tres etapas decisivas en el desarrollo de la inversión externa directa en el México posrevolucionario. Lorenzo Meyer analiza con detalle los esfuerzos infructuosos de la antigua inversión externa —en este caso la petrolera— entre 1940 y 1950 para mantener el lugar privilegiado que había ocupado desde el Porfiriato hasta el régimen del general Cárdenas. Olga Pellicer de Brody, por su parte, estudia las circunstancias que llevaron al gobierno mexicano a aceptar en los años cincuenta la asociación de un nuevo tipo de capital externo —dedicado ya no a la exportación de materias primas sino a la manufactura de bienes de consumo para el mercado interno— en lo que se consideraba el principio de la modernización del país: la industrialización. El texto de Bernardo Sepúlveda Amor evalúa críticamente los resultados de aquella decisión de volver a abrir las puertas de nuestros sectores económicos más modernos a las grandes empresas transnacionales.

Los autores son investigadores y/o profesores en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y han publicado varios libros sobre los temas correspondientes.