

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

DEL CONFLICTO AL CONSENSO: LOS EMPRESARIOS Y LA POLITICA DE
INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO, 1944-1970

Tesis que para optar al grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales
presenta

PHILIPPE ALPHONSE SANCHEZ GAMPER

México, D.F.

1989

INDICE

INTRODUCCION.....	ii
El Régimen Internacional.....	xiv
Régimen Nacional.....	xvi
Notas Bibliográficas.....	xxii
EL REGIMEN INTERNACIONAL, 1945-1970.....	1
Una Visión positiva: la IED como palanca del Desarrollo.....	2
La Posición de México y Estados Unidos en las Conferencias Internacionales de Posguerra.....	9
Los Sesenta, una Década de Transición.....	13
La Búsqueda de la Integración Latinoamericana.....	15
La Posición Norteamericana.....	21
El Pensamiento Dependentista.....	28
Notas Bibliográficas.....	38
CONFLICTO POR UNA POLITICA LIBERAL, 1944-1960.....	48
Miguel Alemán.....	54
El Primer Llamado a las Inversiones Extranjeras.....	54
Reacciones de los Empresarios.....	59
Adolfo Ruíz Cortines.....	63
La Política Oficial.....	63
Los Empresarios y el Capital Extranjero.....	72
Percepciones de Otros Sectores.....	88
Notas Bibliográficas.....	98

CONSENSO PARA UNA CRECIENTE REGULACION: 1960-1970.....	112
Adolfo López Mateos.....	113
El Caso de la Electricidad.....	114
El Caso de la Minería.....	116
La Política Estatal en el Sector Manufacturero.....	117
Gustavo Díaz Ordaz.....	121
Hacia un Mayor Control del Capital Extranjero.....	121
El Escepticismo de los Empresarios.....	130
El Debate Académico.....	137
Notas Bibliográficas.....	151
CONCLUSION.....	161
Notas Bibliográficas.....	166
ANEXO: CRONOLOGIA DE LAS DISPOSICIONES Y MEDIDAS MAS IMPORTANTES PARA REGULAR LA IED.....	167
BIBLIOGRAFIA.....	174

AGRADECIMIENTOS

 Mi agradecimiento al Prof. Carlos Rico, director de esta tesis, por su apoyo e Interés. Al Prof. Jorge I. Domínguez, cuyos consejos dieron origen a este trabajo. Al Prof. Gustavo Vega, por su bibliografía, comentarios y sugerencias. Deseo dejar constancia de la invaluable ayuda de los Profesores Micaela Chávez Villa y Humberto Garza Elizondo sin la cual esta tesis no se hubiera materializado.

 Finalmente, un reconocimiento a mis padres sin cuya ayuda no hubiera podido realizar los estudios de licenciatura.

INTRODUCCION

El tema de la inversión extranjera y su contribución al desarrollo económico del país, ha vuelto a ser debatido a últimas fechas con motivo de la reciente promulgación del Reglamento (1) de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (LIE) (2). Sin embargo, ni el fenómeno de la regulación (3) al capital foráneo ni el debate sobre este tema surgieron con la ley de 1973, sino que tienen antecedentes que se remontan incluso a la época prerevolucionaria (4).

Una de las banderas importantes del movimiento revolucionario fue el nacionalismo económico, plasmado en la Constitución de 1917. Así quedaron definidas dos características esenciales que guiarían la acción del Estado en cuanto al capital extranjero. Por un lado, la Carta Magna señaló los ámbitos específicos que deberían estar subordinados al control nacional, (5) marcando así una trayectoria de acción estatal hacia la inversión extranjera directa (IED)(6). Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, cuando el capital extranjero llegó a presentar obstáculos en otras actividades, distintas a las señaladas en un principio como básicas o esenciales, y entorpeció de alguna manera el desarrollo, la autoridad

conferida al Estado -tanto por sus orígenes revolucionarios como por la propia Constitución- se extendió y se reorientó para que aquél interviniera, mediante regulación o control directo, en los otros sectores, tal como fue el caso de la electricidad o de las manufacturas.

Debido a una serie de razones, cuyo estudio rebasaría ampliamente los alcances de este trabajo, el Estado Mexicano no ha juzgado idóneo reservarse el control directo del sector manufacturero ni prohibir el acceso del capital extranjero a dicho sector (7).

Sólo señalaremos que, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se inició el proceso de desarrollo acelerado del sector industrial, las autoridades tenían conciencia -además de consideraciones políticas o ideológicas- de que no sería fácil prescindir de la IED en la industria puesto que se requería de capitales que los fondos públicos o los créditos no podían cubrir en su totalidad. Asimismo, ciertas tecnologías y técnicas sólo son asequibles mediante la inversión directa de la empresa o individuo que se encuentra en posesión de ellas. De tal manera, era difícil concebir la posibilidad de excluir la IED del sector manufacturero, en la misma forma en que le era progresivamente vedada la presencia en los renglones básicos, cuyo control nacional -público o privado- era y es considerado de primera necesidad para el desarrollo independiente del país.

Empero, el Estado sí optó por regular a la IED para proteger intereses nacionales, o corregir lo que se percibía como

situaciones indeseables. Este proceso fue paulatino y circunstancial. El Estado tuvo a veces interés por regular al capital extranjero y en ocasiones no lo consideró necesario. También ocurre que buscó introducir alguna reglamentación o norma y encontró que no era conveniente hacerlo. Asimismo, ha sido objeto de presiones por parte de grupos empresariales o políticos internos, e incluso, inversionistas extranjeros para aplicar o no aplicar una política determinada.

En suma, el Estado ha enfrentado limitaciones y constreñimientos para aplicar determinada política en materia de IED. Sin embargo, debe recalarse que dichos constreñimientos no sólo son de orden interno.

En efecto, al evaluar si se aplica o no una política, las autoridades han tenido que tomar en cuenta -puesto que la IED involucra actores externos- las políticas o condiciones que en ese mismo terreno prevalecen en otros países. Así, al reconocerse que el país requiere de la IED, aún como fuente de financiamiento complementaria, no se ha estimado conveniente aplicar medidas de control que lo pongan en desventaja en relación a otros países que también "compiten" por atraer dicha inversión.

El objetivo principal de esta tesis es pues analizar la evolución de la regulación al capital extranjero en México y los principales constreñimientos externos e internos que dicha regulación enfrentó, en los años 1944-1970.

La periodización que escogimos, obedece a varias razones. En primer lugar, 1944 marca la aparición del primer decreto

destinado a regular la inversión extranjera (8), y representa el punto de partida de un fenómeno de creciente restricción al capital extranjero que culmina con la promulgación de la ley en 1973.

Este trabajo cubre hasta el año de 1970, cuando inicia el sexenio de Luis Echeverría Álvarez durante el cual se promulga la LIE, que constituye el eje alrededor del cual se construye la política mexicana hacia la IED de 1973 hasta la fecha (1989) puesto que incluso no ha sido modificada.

Así, la tesis analiza los antecedentes de regulación que culminaron en la LIE, y que, como buscamos demostrar, nos permiten afirmar que dicha ley no surgió del vacío, sino fue producto de un conjunto de reglas y prácticas acumuladas a lo largo de casi 30 años, que conformaron un sólido antecedente. Además, la idea de reglamentar, no con medidas parciales y fragmentadas, sino con una ley global al capital extranjero tampoco surgió en 1972-73. Ya era tema de discusión, y hasta conflicto, en las décadas previas, en un sector de la sociedad interesado directamente por tal medida: los empresarios nacionales.

En efecto, algunos de ellos -pequeños y medianos Industriales agrupados en el seno de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT)- sentían en carne propia el creciente papel del capital extranjero en la economía nacional, y el efecto que ello podría tener en sus empresas. Reiteradamente, en los cuarenta y en los cincuenta, demandaron la promulgación de

una ley que regulara el ingreso de IED.

Otros, por su parte, principalmente empresarios con una trayectoria más larga y por consiguiente con bases más firmes-agrupados en el seno de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)- seguían fieles a una doctrina de laissez-faire y condenaban las posturas autárquicas de los primeros.

Sin embargo, conforme el capital extranjero fue adquiriendo importancia en los sectores más dinámicos de la rama manufacturera y en el comercio, amenazando la viabilidad ya no sólo de empresas medianas y pequeñas, sino también grandes (9)- así como ante el temor de ser presentados como "extranjerizantes"- los antiguos defensores de la igualdad entre el capital extranjero y el nacional adoptaron para finales de la década de los cincuenta, una actitud reservada para con aquél, solicitando incluso que se legislara en materia de IED. A la vez, los sectores que antes habían polemizado sobre la inversión extranjera y reiteradamente demandado que se promulgara una ley, moderaron sus posiciones conforme consolidaban su presencia en la industria nacional y sus postulados ganaban terreno (10). El hecho de que se instaurara un consenso (11) mayoritario hizo que se desvaneciera el debate.

Así, para principios de los sesenta el consenso permitía ya el establecimiento de una ley global para regular a la IED. Sin embargo, ésto no se hizo. Existía la percepción de que dado que se necesitaba de capital extranjero, aunque sólo fuese en forma complementaria, una ley no era conveniente ya que podía

deteriorar el "clima de inversión" tan solicitado por los inversionistas extranjeros.

De esta forma, a pesar de haberse materializado un ambiente interno favorable a la regulación, subsistían constreñimientos de orden externo.

En suma, presenciábamos en lo interno el paso de un régimen nacional de la IED liberal durante los cincuenta, a uno de transición en los sesenta, cuando ya existe el consenso para regular pero se presentaban otras limitaciones de orden externo que lo impiden, y que son impuestas por el régimen internacional entonces vigente en materia de inversión extranjera.

Pero ¿qué entendemos por régimen nacional y régimen internacional? Keohane y Nye en Power and Interdependence, world politics in transition (Boston: Little Brown, 1977) señalan que "las relaciones de interdependencia (entendida ésta como efectos recíprocos entre países o actores determinados) se ven afectadas por redes (networks) de pautas, normas, reglas y procedimientos que orientan el comportamiento y controlan sus efectos" (12).

Keohane y Nye definen estas pautas "imperantes" (governing arrangements) que afectan las relaciones de interdependencia entre países o entre actores individuales, como regímenes internacionales (13).

Aplicando estos conceptos, entendemos como régimen de la inversión extranjera (existe según Keohane y Nye un régimen específico para la tecnología, otro para el mar, etc.) las ideas, conceptos y teorías prevalecientes a nivel internacional que

constituyen la corriente dominante, en boga, las pautas establecidas, alrededor de las cuales existe consenso, las percepciones que tienen un reconocimiento mayoritario de validez o de aceptación en un momento dado, que afectan las relaciones de interdependencia entre países o entre actores ubicados en diferentes países.

Por otra parte, definimos el régimen nacional como las normas, pautas y reglas prevalecientes a nivel nacional en relación a un tema determinado en un periodo de tiempo dado. Asimismo, forman parte del régimen nacional las percepciones-entendidas como apreciaciones, ideas y conceptos- que se expresan en debates, publicaciones y libros, que poseen actores individuales, asociaciones políticas y de diversa índole, círculos académicos y actores gubernamentales sobre dicho tema (en este caso, la inversión extranjera directa, el papel que ésta debe jugar en el desarrollo del país y la conveniencia y alcance de su reglamentación) y que generan consenso. Keohane y Nye no hablan del régimen nacional. Empleamos este término para establecer un equivalente "nacional" al régimen internacional y facilitar así la exposición del modelo. Sin embargo, a diferencia del régimen internacional, el régimen nacional afecta principalmente las relaciones internas aunque puede influir en aquél, mediante retroalimentación.

A continuación presentamos un marco operativo que nos permite explicar la forma en que tanto el régimen nacional -en nuestro caso, en México- como el régimen internacional pueden

incidir en la formación, naturaleza o contenido de la política nacional hacia la IED. En otras palabras, en los alcances y en los límites de dicha política.

El marco utilizado parte de un modelo que elaboró Van Robert Whiting en su tesis doctoral titulada Transnational enterprises and the state in Mexico (14) que busca explicar la capacidad -y sus límites- que posee el estado mexicano para regular a la IED. Van Whiting a su vez parte del análisis de interdependencia de Keohane y Nye para construir su modelo. Sin embargo, no busca únicamente explicar (como lo hacen los autores de Power and Interdependence) un cambio de régimen internacional, sino cómo dicho cambio influye en una política nacional de regulación (15).

La tesis central de su investigación (16) es que, a pesar de que el Estado ha sido tradicionalmente "intervencionista" en el ámbito económico y que existen importantes antecedentes de normas o actos encaminados a limitar o reglamentar al capital extranjero, aquél enfrenta constreñimientos internos y externos que limitan el potencial de regulación. Van Whiting distingue cinco variables de análisis que permiten explicar la capacidad de regulación estatal:

- A) Factores geopolíticos
- B) La economía mundial
- C) Los vínculos nacionales-internacionales
- D) Clases nacionales y grupos
- E) El sistema político.

De estas cinco variables, tres son básicamente relevantes

para nuestro estudio, los vínculos nacionales-internacionales, las clases nacionales y grupos y el sistema político. Las dos primeras variables rebasan el marco de este trabajo (17).

A continuación expondremos con más detalle las tres variables que son útiles para el trabajo que pretendemos realizar:

Los vínculos nacionales-internacionales.- Analiza patrones de comunicación e interacción entre un estado y otros estados en el sistema internacional, entre un estado y organizaciones internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, entre funcionarios y burocracias de distintos países, y finalmente, entre actores individuales localizados en diferentes países. A este nivel interactúan el régimen nacional y el internacional.

Clases nacionales y grupos.- El objetivo de esta variable es identificar fuentes de competencia, conflicto o de alianza entre grupos dentro de la burocracia nacional, en organizaciones no gubernamentales, o entre aquella y éstas, que resulten en la formación, modificación o veto de una política determinada. La posición que adopten los empresarios nacionales será crucial como grupo pivote en la relación entre el Estado y los inversionistas extranjeros. Van Whiting señala que si bien la iniciativa de regulación tiende a originarse en el seno del Estado, el sector privado "reacciona" a las políticas estatales y de esta manera, intenta orientar o modificar conforme a sus intereses el contenido y alcance de una norma, o al menos su

aplicación. Además de las asociaciones de empresarios esta variable incluye grupos y asociaciones de diversa índole (círculos académicos, partidos políticos) así como actores individuales.

Nuestra investigación se centrará básicamente en las reacciones de los empresarios a la política oficial en materia de IED. Sin embargo, como complemento, mencionaremos el debate que se generó en el seno de ciertos sectores académicos, por ser de alguna forma "suministradores" de argumentos que, sobre todo en los cincuenta, fueron utilizados por los empresarios de la CNIT.

Dejamos de lado expresamente el análisis de las posiciones de los partidos políticos porque ello ampliaría en forma considerable los objetivos del trabajo.

Sistema político.- Considera la forma en que se transfiere el mando político "a través del tiempo" (across time). Si el sistema es crónicamente inestable o si se produce un periodo largo de inestabilidad, las modificaciones en la política de regulación pueden ser muy marcadas. Inversamente, cuando el sistema de transmisión del poder es estable, los cambios tenderán a ser matizados, máxime si el gobierno sucesor pertenece al mismo partido o agrupación política que se encuentra en el poder. Las normas regulatorias, si otros factores permanecen iguales (como por ejemplo las variables C o D) podrán variar entonces según el "estilo personal" del dirigente en turno.

A estos tres elementos, habría que agregar, en nuestra opinión, un cuarto que podría llamarse condiciones económicas

nacionales que, al contemplar factores tales como balanza de pagos, endeudamiento y políticas colaterales (ej. política comercial y fiscal) permiten vislumbrar con mayor claridad las limitaciones reales que enfrenta una política estatal. La coyuntura económica determina en forma importante el alcance y éxito de una política de regulación. En efecto, las condiciones de ingreso o de expansión en el mercado nacional que las autoridades pueden imponer al capital extranjero tenderán a ser más estrictas si dicho mercado se encuentra en proceso de fuerte expansión y en condiciones de alta rentabilidad. Por el contrario, en una situación de estancamiento, recesión, y fuerte desempleo, las condiciones de admisión serán más flexibles.

Ahora, en nuestro caso, tanto la variable del sistema político como la de condiciones económicas son relativamente estáticas y ayudan a contextualizar nuestro análisis. En el caso del sistema político, durante el periodo que estudiamos, todos los gobiernos que estuvieron al frente del país han pertenecido a un mismo partido. Por lo tanto, y recalcando que cada presidente tiene un estilo propio -dentro de ciertos parámetros establecidos-, podemos afirmar que, para este trabajo, dicha variable constituye un trasfondo que complementa el análisis de las variables dinámicas que consideramos (los vínculos nacionales-internacionales y las clases nacionales y grupos).

En lo que se refiere a la variable condiciones económicas nacionales, también podemos clasificarla, en este caso particular, como relativamente estática, debido a que el panorama

económico en el periodo considerado destacó por su estabilidad. Encontramos un sólo momento, 1954, cuando las condiciones económicas limitaron la acción estatal en materia de IED. Sin embargo, a partir de entonces, con el inicio del desarrollo estabilizador, la economía tuvo características predecibles y aún más, en la década de los sesenta permitió el que se impusieran condiciones más estrictas al ingreso o expansión del capital extranjero (debido a que se buscaba profundizar la política de sustitución de importaciones o cuando se percibió que la IED afectaba empresas nacionales y tenía efectos negativos en la balanza de pagos).

En resumidas cuentas, de las cuatro variables que consideramos, tenemos dos "estáticas" que sirven de contexto para el análisis (sistema político y condiciones económicas) y dos "dinámicas" que nos servirán para desarrollar nuestra argumentación (vínculos nacionales-internacionales y clases nacionales y grupos).

A continuación veremos como nuestras dos variables dinámicas se articulan. La variable clases nacionales y grupos forma parte del régimen nacional, mientras que la variable vínculos nacionales-internacionales establece el vínculo entre ambos regímenes, el nacional y el internacional.

El Régimen Internacional

Van Whiting enuncia tres funciones de un régimen internacional que inciden en las políticas nacionales de regulación.

A) Proveer información, ej.: experiencias y legislaciones de otros países, debates académicos, planteamientos en foros internacionales.

B) Facilitar el aprendizaje de un país a otro (cross national learning) ej.: intercambio de experiencias.

C) Legitimación o deslegitimación de políticas nacionales, ej.: corrientes regulatorias similares en otros países, creación de comisiones internacionales de investigación y estudio (en los setenta la Comisión de Empresas Transnacionales de la ONU, etc.)

Así, para la regulación de la IED A) y B) constituyen una función de apoyo, mientras que C) representa legitimación para dicha regulación.

Los flujos de información, aprendizaje y legitimación no sólo se dan en un sólo sentido, de afuera hacia adentro, del régimen internacional al nacional, sino que también puede existir un fenómeno de retroalimentación (experiencias propias generadas internamente) al régimen internacional.

La función de información se origina sobre todo en conferencias y en organizaciones internacionales de carácter

público (gubernamentales según la terminología de la ONU), que proveen "antecedentes" de políticas similares en otros países a la vez que constituyen un foro idóneo para ventilar diferentes puntos de vista sobre el tema.

El aprendizaje por su parte se vincula en forma estrecha con la función de información. Las organizaciones internacionales sirven de punto de contacto para el intercambio de experiencias, ya que son un sitio de encuentro para los "especialistas" encargados de políticas semejantes en distintos países.

Este tipo de aprendizaje también puede originarse en contactos bilaterales (acuerdos, convenios). La importancia del aprendizaje de un país a otro (cross national) varía según la importancia del precedente internacional, es decir, en la medida en que exista ya información y experiencia acumulada sobre políticas similares. El aprendizaje puede ser facilitado por la transmisión de información, personal de asesoría o mediante leyes que pueden servir de modelo.

Van Whiting afirma que la legitimación de una política nacional es la función más importante que cumplen los regímenes internacionales.

Cuando un Estado tiene la voluntad de llevar a la práctica una política regulatoria determinada, la legitimación de tal política en la esfera internacional puede ser esencial para su viabilidad. Inversamente la deslegitimación de esa política a nivel internacional puede constituir un veto efectivo a su aplicación. El apoyo y la información pueden facilitar la

elaboración de una política, más no son indispensables, ya que el estado puede ser autosuficiente en este renglón. La legitimación en cambio es relevante en la aplicación de la política.

En efecto, si la política es conforme a lo que se reconoce como válido internacionalmente, o se encuentra a tono con la norma vigente en otros países (incluso con los principios aceptados en foros multilaterales), en pocas palabras, con la práctica establecida en ese momento, los actores externos que se vean afectados por la medida no ejercerán oposición, o si lo hacen ésta será poco efectiva. Inversamente, si la política que se pretende aplicar, no concuerda con el régimen internacional prevaeciente, la oposición tenderá a ser mayor y más efectiva.

Sin embargo, el régimen internacional no es suficiente para evaluar la viabilidad de una política determinada. Existen también elementos internos, propios de un país, que pueden favorecer o limitar su alcance. Estos, que constituyen el régimen nacional, representan la otra cara del modelo.

Régimen Nacional

Partimos del supuesto que, toda decisión de regular (o desregular) se da a nivel nacional. Es decir, el régimen internacional puede alentar o desalentar el que se adopte una medida, más la decisión final a ese respecto, es resultado de un proceso interno (ver cuadro 1).

Como ya señalamos, todo intento por regular alguna actividad

puede generar oposición por parte de los intereses que pudiera afectar.

Se facilita el adoptar una medida de regulación si ya existen antecedentes en el ámbito nacional que vayan en ese sentido -ello significa que ya se ha logrado anteriormente un mínimo de aceptación- o si existe acuerdo entre distintos actores (empresarios, funcionarios públicos, etc.) en cuanto a que es conveniente hacerlo y, por supuesto, si existe un régimen internacional favorable que legitima dicha medida y resta efectividad a una posible oposición (caso A). Si no existe un régimen internacional favorable pero si antecedentes o consenso interno, se podrá aplicar la medida pero no con el éxito o alcance deseado, debido a las limitaciones de orden externo (caso C). En efecto, al no aplicar otros países reglamentaciones similares, y al no existir consenso sobre esa política en el plano internacional, no se generará legitimación para la misma. La capacidad de negociación del Estado se verá mermada, y la oposición será más efectiva.

Ahora bien, si prevalece un régimen internacional y un régimen nacional adversos, las posibilidades de éxito serán mínimas. En esta situación, a la oposición interna a la medida (al haber consenso entre los opositores en cuanto a que la iniciativa no es benéfica, o antecedentes percibidos como negativos) se suma la oposición externa, debido a que la norma choca con las pautas establecidas. En el caso de que no existan internamente precedentes de la regulación, persistirá una

situación vulnerable ya que los opositores pueden guiar la orientación del debate interno y predisponer la opinión nacional en contra de la medida que se pretenda promulgar o aplicar (caso D).

Por otro lado, si no existen antecedentes para la aplicación de una medida, pero ésta es producto de un cambio de régimen internacional, aquél brindará apoyo (para el aprendizaje) y legitimidad (para aplicarse internamente y orientar el debate). En este caso se adopta una política nacional como consecuencia de un fenómeno externo: el cambio del régimen internacional influye en el plano interno y la situación se ubica en el caso A).

Empero, si el régimen nacional es contrario al internacional (por existir consenso y precedentes que sean opuestos a éste último) las medidas aplicadas, aunque gocen de la legitimidad que provee el régimen internacional, se pueden ver limitadas en lo interno por la oposición que pueden generar, aunque ésta sería menos efectiva debido a que "nada contra la corriente" (caso B).

De esta manera, en resumidas cuentas, las políticas que se aplican en otros países, la tónica de los debates que se desarrollan en las organizaciones y conferencias internacionales, o en ensayos, libros y revistas, las ideas en torno a las cuales se ha generado un consenso en un momento determinado -a nivel de gobierno, en foros o publicaciones internacionales- y que pueden involucrar a países desarrollados o en desarrollo, constituyen un entorno internacional favorable o desfavorable para la aplicación de una política a nivel nacional (18).

Partiendo del marco que hemos presentado, la hipótesis que planteamos es que en los años cuarenta y cincuenta el régimen internacional era adverso a la regulación, y, paralelamente, el régimen nacional también se apartaba de una tendencia reguladora. La mayoría de los empresarios y las propias autoridades no consideraban necesario controlar en forma global -mediante una ley ad-hoc- al capital extranjero, por lo que la coyuntura se situó en el caso D.

Los que pedían la promulgación de una legislación (empresarios agrupados en el seno de la CNIT) hacían una propuesta demasiado radical para el momento, que chocaba con un consenso mayoritario que no consideraba ni necesario ni deseable aplicar medidas que significaran una restricción a la IED.

En los sesenta en cambio, el régimen internacional de la IED entró en una fase de transición. Se empezó a cuestionar -en foros como la ALALC, en publicaciones y en conferencias internacionales, especialmente en los países en vías de desarrollo- las "bondades" de la IED, pero no existía aún consenso en cuanto a la necesidad de regular (19).

Sin embargo, en México, el régimen nacional de la IED se modificó hacia un nuevo consenso, ahora favorable a la regulación, pero sin llegar a una ley (tanto empresarios como autoridad eran favorables a algún tipo de control al capital extranjero y coincidían en que este debía ocupar un papel complementario y, de ser posible, minoritario). La falta de clima apropiado a nivel internacional sobre la necesidad de aplicar

controles selectivos a la IED limitó la acción del estado mexicano, situándonos en el caso C (planteando un desfase entre el régimen interno y el internacional). No obstante, el régimen internacional en transición sí facilitó junto con factores como un crecimiento económico vigoroso -que hacía atractivo el mercado mexicano para la IED- una regulación implícita por la vía administrativa (20).

Para intentar comprobar esta hipótesis presentaremos en el capítulo dos, un análisis del régimen internacional de la inversión extranjera que cubre desde los años cuarenta hasta 1970, pero que se subdivide en dos apartados principales.

El primero cubre los años de la posguerra y la década de los cincuenta, explorando los inicios de la industrialización, la postura norteamericana en relación al capital extranjero, y la posición de México en relación a la IED en las conferencias interamericanas de la posguerra.

El segundo apartado se aboca al estudio de las transformaciones que ocurrieron en la década de los sesenta, caracterizada por un creciente multilateralismo y una posición ambivalente en la mayoría de los PVD, y en especial en América Latina -área de referencia para México- con relación al capital extranjero, que ya permitía vislumbrar los cambios tan drásticos que ocurrirían a este respecto en los setenta.

En el capítulo tres, que intitulamos El conflicto por una política liberal, 1944-1960, nos adentramos en el análisis del régimen nacional de la IED prevaleciente en México en el período

que cubre los sexenios de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. Estos años se caracterizaron por una política de igualdad en el tratamiento del capital nacional y extranjero, especialmente en el ámbito de las manufacturas. No obstante, esta posición, compartida tanto por autoridades como por una mayoría de empresarios, provocó polémica y conflicto por las críticas que emanaron de la CNIT.

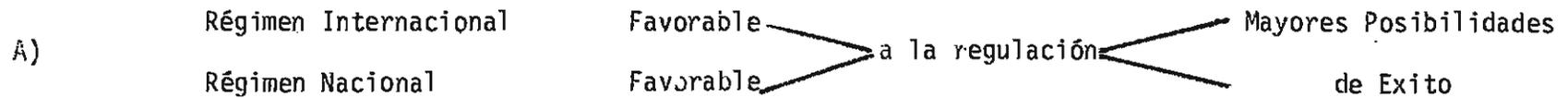
A continuación, en el capítulo cuatro Consenso para una creciente regulación... veremos cómo se generó en la década de los sesenta un consenso mayoritario en el medio empresarial, también compartido por las autoridades, sobre la conveniencia de regular, aunque fuese por la vía informal, a la IED. También nos ocuparemos de la desaparición, o subordinación de la IED a un papel minoritario, en los sectores básicos de la economía en los que todavía predominaba dicha inversión: electricidad y minería.

Finalmente, en las conclusiones (capítulo cinco) retomaremos los principales argumentos manejados en el trabajo y, a manera de epílogo, presentaremos en forma esquemática la evolución de la política de IED después de 1970.

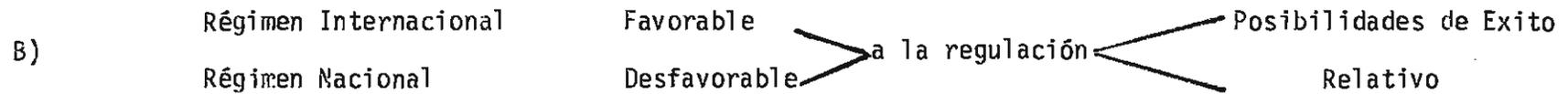
Antes de empezar, quisiéramos señalar que este trabajo no aspira a ser más que el punto de partida de una investigación más profunda sobre el fenómeno de la regulación al capital extranjero en México, y los distintos elementos que pueden influir en el contenido y alcance de dicha regulación.

CUADRO 1

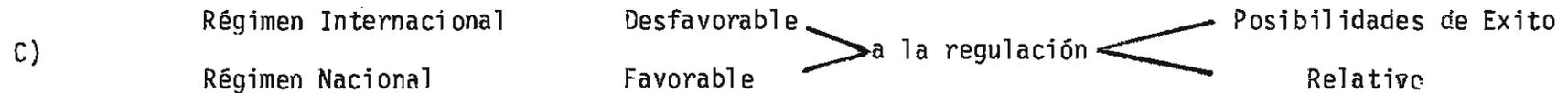
POSIBILIDADES DE COYUNTURA PARA EVALUAR EL ÉXITO O FRACASO DE APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL



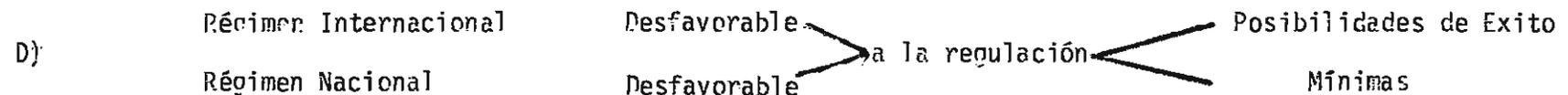
Las posibilidades de oposición a la medida son mínimas.



Las posibilidades de oposición interna pueden limitar los alcances de la medida



Las posibilidades de oposición externa pueden limitar los alcances de la medida



Las posibilidades de oposición a la medida son máximas

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Diario oficial, 16 de mayo de 1989.

(2) Diario oficial, 9 de marzo de 1973.

(3) Por regulación de la IED entendemos la reglamentación formal de la misma (leyes, acuerdos, decretos, etc.) así como los mecanismos informales -de control y negociación- encaminados a maximizar las ventajas y minimizar los costos de la inversión- según el criterio de las autoridades- establecidos por la práctica, o la discrecionalidad que permiten las normas. Ej.: Someter balance de ejercicio y programas de fabricación a cambio de un permiso de importación (muy usual en los sesenta), o bien obligar a que una empresa enajene el 51% de sus acciones a inversionistas mexicanos (política de mexicanización) a cambio de una resolución favorable para fabricar un nuevo producto, aunque no exista ley o reglamento que lo estipule.

(4) Por citar un caso, durante el periodo porfirista, comúnmente señalado como el más favorable que haya existido hacia el capital extranjero, el gobierno adquirió, en 1908, la mayoría de las acciones de varias compañías de ferrocarriles de propiedad extranjera, creando ese mismo año la empresa Ferrocarriles Nacionales de México.

En aquella ocasión José Yves Limantour, Ministro de Hacienda señaló:

"... no hay quien considere ilusorio el peligro de que nuestras principales líneas puedan pasar a poder de alguno de los sistemas de ferrocarriles americanos. Basta ver para persuadirse de dicho peligro lo que pasa allende nuestras fronteras, donde se realizan a diario combinaciones para la dominación de unas empresas por otras [...] de la constitución de grandes entidades manejadas por pocos individuos depende la suerte económica de extensas regiones y que, por lo mismo, ejercen una influencia poderosísima en la política de su país, se palpan las consecuencias desastrosas que acarrearía para México así la explotación de nuestras líneas ferreas en favor de los extranjeros, como la presión que ejercitarían esas poderosas entidades sobre los negocios públicos de más importancia" (Francisco R. Calderón, "Los ferrocarriles," en Historia moderna de México:

el porfiriato, la vida económica. México, D.F.: Hermes, 1965. pp. 612-613).

Posteriormente el gobierno de Madero estableció la "mexicanización" del personal de ferrocarriles y el uso del castellano como idioma de trabajo (!)

Al promulgarse la Constitución de 1917 se sientan las bases del nacionalismo económico que ha caracterizado el desarrollo del país desde ese momento. El artículo 27 señala que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos,... los combustibles minerales sólidos,... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos,..." Este fue el origen de un largo conflicto con intereses como los de las compañías petroleras que consideraban como suyo el subsuelo de las propiedades que poseían. El inciso I del citado artículo señala:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus concesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

Se establece claramente, como condicionante a los extranjeros, el principio de la Doctrina Calvo. El Constituyente del 17 agregó otra restricción: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán adquirir los extranjeros el dominio directo sobre tierras y aguas. (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Harla, 1987) pp. 16-27.

(5) Recursos naturales, actividades extractivas en donde el capital extranjero ocupaba un lugar preponderante y muy visible. Ver nota anterior para el texto constitucional.

(6) La Inversión directa es aquella efectuada por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios también particulares, en un país extranjero. Puede efectuarse a través del otorgamiento de toda clase de créditos a personas físicas y morales del país receptor, cuya única finalidad y atractivo consiste en la obtención del interés pactado. Puede también efectuarse a través del establecimiento de un negocio propio encaminado a producir utilidades, o bien mediante la compra de un negocio ya establecido. En todos estos casos la inversión extranjera puede ser única o mixta. Es única cuando el capital del negocio es exclusivamente extranjero y es mixta cuando además del capital extranjero existe capital nacional. Oscar Ramos Garza, La Inversión extranjera en México (México, D.F.: Azteca, 1971), pp. 11.

(7) Como ha sido, por ejemplo, el caso del petróleo.

(8) Diario oficial, 29 de junio de 1944.

(9) Cuyos dueños habían sido los defensores de las posiciones liberales.

(10) El acercamiento en la postura de los distintos grupos empresariales, el fortalecimiento de los miembros de la CNIT, y el hecho de que varias de sus peticiones se hubiesen cumplido (mexicanización de servicios público, de la minería, etc.) ya no hacía necesario el que se adoptaran posiciones duras.

(11) Según el Diccionario de política, el término consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada relativo a principios, valores, normas, también respecto de la desiderabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlo. El consenso se evidencia, por lo tanto, en la existencia de creencias que son más o menos ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad. Si se considera la potencial extensión del consenso, es decir la variedad de los fenómenos relativos a los cuales puede subsistir o no subsistir acuerdo y, por otro lado, la intensidad de la adhesión a las distintas creencias, se hace evidente que un consenso total es algo improbable aún en unidades sociales mínimas, y es por lo tanto impensable para sociedades complejas.

El consenso se entiende pues, en sentido relativo: las ideas, valores o normas con reconocimiento mayoritario de validez. Giacomo Sorì, "Consenso" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de política (I; México, D.F.: Siglo XXI, 1981). pp. 365-369.

(12) Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Power and Interdependence; world politics in transition (Boston: Little Brown, 1977) p. 19.

(13) Ibid., pp. 8-9 18-19 y 23-27.

(14) Van Robert Whiting, Transnational enterprise and the state in Mexico: constraints on state regulation of foreign investment, technology, inventions and trade marks (Boston, Mass.: Harvard University, 1981). especialmente el capítulo III, pp. 38-60. También utilizamos extensamente su artículo preliminar sobre el marco teórico. Cf. "International aspects of national regulation, transnationals and the state in Mexico, 1970-1978 (Paper for presentation at the XXth Annual Convention of the International Studies Association, Toronto, March 23, 1979) 43 p. Otros escritos consultados, del mismo autor, fueron: "Politics and the regulation of transnational corporations in Mexico (Paper presented at the International Political Science Association, Section RC-4: "Latin American Political Studies" in Moscow, August 12-18, 1979) y "State intervention in the Mexican economy: the regulation of external direct investment and technology" (Working U.S. Mexico Project Series, 11; Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1982) 36 p. Whiting no habla, aunque lo infliere en su análisis, de regímenes nacionales.

(15) Whiting, Transnational... p. 218.

(16) Obviaremos referencias a las páginas ya que muchos conceptos representan una síntesis de una exposición más amplia a partir de varias fuentes del autor (ver nota 14).

(17) La economía mundial incluye entre otros elementos, las características de los mercados internacionales y de las empresas que operan a nivel internacional y los flujos de capital. El nivel geopolítico por su parte abarca características "permanentes" (no sujetas a cambios drásticos) o "estáticas" como localización y extensión territorial de un país, o la cuantía de sus recursos naturales conocidos en un momento determinado.

(18) Es importante señalar que el consenso que se va generando, específicamente a nivel nacional, puede dificultar- por los antecedentes que establece- una reversibilidad absoluta de las pautas y normas establecidas.

(19) Como veremos con los intentos fallidos de la ALALC.

(20) No fue sino hasta el inicio de los setenta, cuando se generó un régimen internacional favorable a la regulación (con medidas de trascendencia como el Pacto Andino), que ambos regímenes, el nacional, en México, y el internacional, concordaron nuevamente, situándose entonces en el caso A.

EL REGIMEN INTERNACIONAL, 1945-1970

En el presente capítulo, estudiaremos la evolución del régimen internacional de la Inversión extranjera en los años 1945-1970 con la finalidad de esbozar sus principales rasgos.

Visto como un todo, se podría caracterizar a dicho período como favorable para el capital extranjero, muy especialmente en lo que toca a las inversiones que se canalizan al sector manufacturero. Sin embargo, al adentrarse con más detalle en el período analizado, se hace necesario establecer un corte.

En efecto, en un primer apartado veremos como los primeros quince años fueron tiempos de optimismo en torno al desarrollo fundado en la industrialización, y de estímulo al capital extranjero, para que participara en tal empresa.

En lo político, el entorno de guerra fría, y la reconstrucción europea, limitaron en gran medida la actuación de América Latina -punto de referencia para México- a la relación con los Estados Unidos. En este sentido, veremos los desacuerdos que existieron en las distintas conferencias interamericanas en cuanto a los papeles que la IED y la ayuda concesional debían desempeñar en el desarrollo de la región.

La década de los sesenta, y este será el objeto del segundo apartado, trajo cambios importantes. El desvanecimiento de la guerra fría en el plano político, y un creciente desencanto con los escasos resultados que arrojaban diez años de experimento

Industrial, así como la preocupación por la importancia creciente de la IED en los sectores más dinámicos de las economías, propiciaron que críticas antes marginales empezaran a cobrar fuerza, abonando el terreno para los grandes cambios que sufriría el régimen internacional en los setenta.

Una Visión Positiva: la IED como Palanca del Desarrollo

El periodo 1945-1960 corresponde en el plano internacional a una época liberal en cuanto al tratamiento concedido a los capitales extranjeros en la mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo. La nota distintiva sería el empeño de los Estados Unidos, en promover y garantizar, como consecuencia de su fortalecimiento en el mundo de la posguerra y en su calidad de líder del llamado mundo libre, un "clima de inversión" adecuado para sus empresarios, especialmente en los Países en Vías de Desarrollo (PVD). Fue la era del "poder del inversionista" (1) en la que por lo menos hasta 1960, las grandes compañías internacionales especialmente norteamericanas constituyeron la principal fuente de capital y tecnología para muchos países, sobretodo los PVD, urgidos de recursos para financiar el despegue industrial o reconstruir las economías devastadas por la entonces recientemente concluida contienda bélica.

En el ambiente político transcurría la guerra fría -lo que

se traducía en una rígida bipolaridad que limitaba el margen de manobra de los "aliados" y "clientes" de las dos grandes potencias -a la vez que se esbozaba ya el proceso de descolonización que cobraría auge en los sesenta.

La segunda mitad de los años cuarenta y la década de los cincuenta se caracterizaron también por una gran fe en el desarrollo industrial, especialmente en América Latina. Se pensaba que esta era una nueva etapa en el proceso de desarrollo económico, que desembocaría en una situación parecida a la que ya experimentaban los Estados Unidos, en donde amplios sectores de la población, convertidos en clases medias adineradas, eran el motor de la economía. W. W. Rostow expuso en forma concisa las premisas de ese paradigma:

Se puede afirmar que todas las sociedades en su desarrollo económico transitan por cinco fases: la sociedad tradicional, el pre "despegue" el "despegue", el progreso hacia la madurez y finalmente, la era del consumo de masas (2).

Según Rostow, esta evolución no era solamente una teoría del crecimiento económico, sino, de hecho, una teoría de la historia general de los tiempos modernos (3). El eje de este proceso lo constituían la industrialización, las comunicaciones, el comercio y los servicios, así como sus corolarios, la tecnología y la ciencia (4). Se tenía la convicción de que la gran mayoría de los países latinoamericanos, incluido México (5), ya había dejado atrás la sociedad tradicional (agrícola) y se encontraba, pues, lista para iniciar el despegue que la llevaría, en última instancia, a la sociedad de la abundancia.

La recientemente creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dio sustento a estos anhelos de industrialización, presentando un marco conceptual pensado para los problemas y necesidades de la región. Con base en la experiencia de los principales países latinoamericanos en las etapas de "pre despegue" (6) los economistas de la CEPAL partían del supuesto que los ingresos que antes generaba el sector de bienes primarios ahora tendrían su eje en las industrias de manufactura y en los servicios, a la vez que surgía el poder de compra necesario en los centros urbanos y entre las clases medias que retroalimentaría el proceso. Para ello, era necesario elevar la tasa de inversión -y con ello el ahorro interno- para así financiar los proyectos industriales que generarían mayor ingreso, y que, a su vez llevarían adelante el proceso de creación de nuevas industrias en forma autosostenida. Pero, "para que esto ocurriera era necesario crear incentivos y aportar financiamiento... en forma de crédito externo y por inversión extranjera directa" (IED)(7).

A principios de los cincuenta, la CEPAL consideraba que la exportación de productos primarios y agrícolas no era un estímulo importante para el desarrollo, puesto que se preveía que su demanda -por parte de los países industrializados- permanecería baja. Paralelamente, los precios de los productos industriales no dejaban de encarecerse por lo que la relación de precios de intercambio "los términos de intercambio" se tornaba desfavorable para los latinoamericanos, productores de bienes

primarios.

Por lo tanto, argumentaban los economistas de la CEPAL, había que sustituir esas importaciones costosas, lo que a la vez permitiría reducir la dependencia que representaban dos o tres productos primarios. Las exportaciones de bienes primarios financiarían la industrialización pero ya no serían como antes, la única fuente de ingresos. Además, tal proceso -que descansaba en fuertes estímulos por parte del sector público y altas barreras arancelarias que se consideraban necesarias para que las nuevas industrias no sufrieran competencia ruinosa- permitiría absorber una creciente fuerza de trabajo (8).

Asimismo, en palabras de Víctor Urquidí,

Se requería... la industrialización -y puede considerarse que esta era una posición ideológica- porque se pensaba que ningún país podría alcanzar un status importante en la economía mundial y en la política mundial, a menos que se industrializara (9).

En este mismo orden de ideas, y dado que el capital y la tecnología se encontraban en los países industrializados (10), en particular entre las empresas privadas, se concluía

que debería crearse en América Latina un ambiente favorable para inducir el influjo de IED... no necesariamente como en el siglo pasado y a principios del presente en los sectores minerometalúrgicos y agrícolas... o en el transporte o la energía sino en la industria manufacturera en... donde estaban aplicándose las políticas de sustitución de importaciones (11).

En la segunda sesión de la CEPAL efectuada en La Habana a mediados de 1949, se señaló que la elevación de los niveles de vida, la estabilidad social y política y el fortalecimiento de la

democracia

dependen de manera sustancial de que se logre transformar la estructura económica de [los países de América Latina], robusteciendo y diversificando sus economías (12).

Se expresó también

... que es necesario promover la formación interna de capitales, supliendo a la vez con inversiones extranjeras la escasez del ahorro nacional característica de la mayor parte de los países latinoamericanos, y utilizar, al mismo tiempo, esos capitales de modo que eleven al máximo la productividad y por lo tanto la renta nacional (13).

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Raúl Prebisch señalaba, por su parte que para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, "no [debe] comprimir[se] el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas [pueden] contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre" (14).

Con la finalidad de financiar las industrias básicas, necesarias para llevar adelante el proceso de industrialización, la mayoría de los países de América Latina -México entre ellos- tuvo como objetivo principal de su política exterior en los años cuarenta, la obtención de créditos de las flamantes instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial) o en su defecto, del gobierno norteamericano, su aliado de la guerra (15). Este replicó que prefería dejar a inversionistas privados la responsabilidad de canalizar ese capital (16), haciendo así de la doctrina del crecimiento vía inversión privada un elemento

central en las relaciones de seguridad y ayuda, especialmente en el marco de la guerra fría (17).

El punto de vista de Washington en relación al capital extranjero fue expuesto reiteradamente en las distintas Conferencias Interamericanas celebradas a finales de los años cuarenta. Según Pellicer,

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(18).

Coincidiendo con lo señalado por la investigadora, en ocasión de la IX Conferencia Interamericana, celebrada en Bogotá (1948), el entonces Secretario de Estado George Marshall declaró:

... el gobierno de los Estados Unidos no puede financiar más que una pequeña parte del 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(19).

Sin embargo, no fue sino hasta principios de los cincuenta y especialmente después de la guerra de Corea, que los inversionistas norteamericanos se interesaron realmente por invertir en industrias de manufacturas en América Latina (20).

A partir de ese momento la inversión norteamericana en la región fue en ascenso (ver cuadro siguiente), atraída por ganancias elevadas en un entorno altamente proteccionista.

VALOR EN LIBROS DE LA INVERSION NORTEAMERICANA EN AMERICA LATINA, 1956, 1961 y 1966

(millones de dólares)

	Total	Minería y Fundición	Petróleo	Industrias de transfor- mación	Transporte, Co- municaciones y energía eléctrica	Comercio	Otros
1956							
AMERICA LATINA	5 838	860	1 768	1 241	555	351	1 067
México	690	166	17	321	93	74	19
América Central, incl. Haití							
Panamá y Rep. Dominicana	610	19	58	33	145	24	331
Venezuela	1 829	20	1 411	78	37	74	209
Argentina	333	--	---	161	54	35	83
Brasil	810	--	112	470	151	48	29
Colombia, Chile y Perú	1 445	655	150	132	60	78	370
Otros	121	--	20	46	11	18	26
1961							
AMERICA LATINA	8 166	955	3 087	1 674	489	754	1 207
México	822	130	48	414	29	97	104
América Central, incl. Haití							
Panamá y Rep. Dominicana	934	45	116	38	165	180	390
Venezuela	3 017	30	2 441	196	33	186	131
Argentina	635	--	50	283	--	28	274
Brasil	1 000	14	92	543	198	127	26
Colombia, Chile y Perú	1 587	736	300	158	48	106	239
Otros	171	--	40	42	16	30	43
1966							
AMERICA LATINA	9 853	1 028	2 902	3 077	360	1 158	1 328
México	1 244	108	42	797	29	153	115
América Central, incl. Haití							
Panamá y Rep. Dominicana	1 475	54	316	108	198	355	444
Venezuela	2 678	40	1 922	293	19	253	151
Argentina	1 031	--	100	652	--	44	235
Brasil	1 246	58	69	846	38	182	53
Colombia, Chile y Perú	1 938	756	356	338	50	150	288
Otros	241	12	97	43	26	21	42

Además, hasta los sesenta, el mercado latinoamericano fue prácticamente sólomente aprovechado por compañías estadounidenses (21).

Por otro lado, los riesgos que corrían las compañías eran bajos, excepto quizá en servicios públicos básicos y recursos naturales. Los países anfitriones por su parte, no disponían de información sobre el comportamiento general de la IED en la economía, ni poseían experiencia para negociar con las empresas extranjeras en forma efectiva. Tampoco se tenía conocimiento de los alcances y los efectos del comercio intrafirma, o sobre el costo y las ventajas reales de ciertas tecnologías en relación a otras, o bien sobre transferencias y facturaciones sobre o subvaluadas (22), temas, todos ellos, que serían ampliamente debatidos a finales de la década siguiente.

Asimismo, las plantas que se instalaron a finales de los cuarenta y en los cincuenta ensamblaban componentes importados. No existían especificaciones nacionales en cuanto a integración nacional (23). Sobre todo, es importante enfatizar que no se pensaba que los controles a la industria fuesen necesarios. La idea era crear estímulos para su desarrollo, y ante el espejo de éxito y modernidad que representaba Estados Unidos, lo más natural era adoptar tecnologías y maquinaria que permitirían acceder, se pensaba, a un grado de desarrollo y bienestar similar.

En suma, la creencia en la necesidad de la industrialización, y la escasez de recursos que enfrentaba la

mayoría de los países, especialmente latinoamericanos, fortalecían la convicción de que era necesario crear un "clima" apropiado -que tanta importancia tenía para Estados Unidos- para el desenvolvimiento de las inversiones extranjeras.

La Posición de México y Estados Unidos en las Conferencias Internacionales de Posguerra

En las distintas conferencias internacionales en las que se abordó el tema de la inversión extranjera la posición de México fue clara: no otorgarle privilegios pero tampoco discriminarla. A pesar del interés que tenía por promover el ingreso de dicha inversión, sobre todo en el sector manufacturero, el gobierno mexicano conocía los límites que le imponía la tradición revolucionaria. Además, las protestas que ya suscitaban las medidas de aliento otorgadas al capital extranjero (especialmente por los empresarios aglutinados en la CNIT) (véase capítulo 2) así como el recuerdo todavía fresco del comportamiento de las compañías petroleras, previo a la expropiación, obligaban a la mayor de las cautelas.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, que se inició en La Habana a fines de 1947, México alegó

que la aceptación de la IED era un acto eminentemente voluntario por lo que el país que necesitara de dicha inversión debería dar las seguridades que considerara convenientes (24).

Asimismo, se opuso a las demandas formuladas por los representantes norteamericanos que pedían incluir en los tratados multilaterales cláusulas mediante las cuales se otorgarían garantías a las inversiones foráneas (tales como reducción de impuestos e incentivos, garantías contra la inconvertibilidad de la moneda, etc.). Nuestro país no aceptó suscribir compromisos multilaterales que implicaban un trato discriminatorio para el capital nacional, y que podían restarle facultades para orientar el destino de la inversión. Sin embargo, los delegados mexicanos declararon que había disposición para conceder en forma unilateral alicientes a la IED, particularmente en el caso de la Industria manufacturera (25).

En la Conferencia de Río, celebrada ese mismo año, la delegación mexicana solicitó crear un banco interamericano destinado a canalizar créditos a la región. El Secretario de Estado, George Marshall, se escudó en su ya tradicional postura: el gobierno de Estados Unidos disponía de recursos ilimitados para otorgar créditos oficiales, pero los recursos privados eran amplios. Solicitó la instauración de un clima de confianza para que estos fondos fluyeran hacia América Latina y se reprodujera en cada uno de sus países el proceso de desarrollo vivido por Estados Unidos (26).

El gobierno norteamericano, a diferencia de lo que ocurría

en Europa, no estaba dispuesto a otorgar a América Latina ayuda oficial. Tanto el Presidente Truman como el General Marshall, creador del Plan de ayuda masiva para Europa, del mismo nombre, insistieron en que la naturaleza de los problemas del viejo continente y América Latina eran distintos -aquí no estaba en juego la seguridad del "mundo libre"- por lo que debían resolverse en forma ad-hoc.

En el caso latinoamericano

se trataba de un problema de mejoramiento de las condiciones de vida, que requería de una acción a largo plazo y que ésta correspondía primordialmente a los individuos y a los grupos particulares, esto es, a la inversión privada nacional y extranjera (27).

En la IX Conferencia Interamericana de Bogotá, el representante mexicano aceptó nuevamente la necesidad del capital extranjero. Señaló que el gobierno del Presidente Alemán reconocía la función de la iniciativa privada en la economía nacional y que por ello otorgaba las condiciones jurídicas, sociales y económicas necesarias para que esta floreciera, con amplias posibilidades de beneficio. Pero reiteró el derecho de cada país a determinar la extensión y los términos en que permitiría participar a la IED en su desarrollo. Para no dejar lugar a dudas "el representante mexicano expresó que si México se veía forzado a escoger entre estos capitales y su Constitución, se quedaba con ésta" (28).

Posteriormente, el gobierno norteamericano buscó la celebración de tratados bilaterales de amistad, comercio y desarrollo económico, que reglamentaran esas inversiones (29)

México se negó a celebrar un convenio semejante, pero reiteró su deseo de aceptar inversiones en igualdad de trato que el capital nacional.

La posición mexicana permaneció invariable en la década de los cincuenta. Así, en la III Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, preparatoria de la X Conferencia Panamericana, celebrada en 1954, la delegación de México emitió un voto particular sobre una resolución, respaldada por varios países latinoamericanos, que proponía crear un "clima favorable" para las inversiones extranjeras:

México considera que uno de los mejores alicientes que puede ofrecer a la IED, consiste en garantizarle un trato equitativo, de acuerdo con las leyes y tribunales del país (30).

La posición oficial del gobierno norteamericano quedó definitivamente establecida en el mensaje dirigido al Congreso por el Presidente Eisenhower, el 10 de enero de 1955:

...Todo el mundo libre necesita capital y Estados Unidos es su principal fuente. En esta luz, debe estimularse la corriente de capital de este país al extranjero, de tal manera que resulte en inversión principalmente por individuos o empresas privadas, más bien que por el gobierno (31).

Ello permitiría la expansión del comercio mundial y se traduciría en un "desarrollo económico sano y altos niveles de vida" (32).

Esta sería la visión que permearía los círculos gubernamentales norteamericanos hasta principios de los sesenta,

y cualquier "desviación" por parte de los países anfitriones sería considerada como negativa e incorrecta y en el caso extremo, "subversiva" (33).

Los Sesenta, una Década de Transición

En materia de Inversiones extranjeras, la década de los sesenta representa un cambio sustancial en relación a la década anterior, o los años inmediatamente posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, durante los sesenta dejaría de ser axiomático, por lo menos para los Países en Vías de Desarrollo (PVD), que la IED era benéfica para el país que la recibiera.

Ello puede explicarse por varias razones. En primer lugar, especialmente a partir de la segunda mitad de esa década, el mundo presenció el fin de la guerra fría y el tránsito de la bipolaridad hacia un sistema multipolar (34) que permitía la acción independiente de pequeños países, el acercamiento entre gobiernos de diferente orientación ideológica, y el surgimiento de nuevos actores económicos de peso como Europa y Japón. Además, ya se estaban ensayando nuevas asociaciones de carácter económico, como la Comunidad Económica Europea, o, en América Latina la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano. Asimismo, de acuerdo con el proceso de descolonización que cobraba auge -en los sesenta alcanzaron su independencia 44 países, contra 14 en los años

anteriores- (35) en 1964 se reunía por primera vez en Ginebra la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (conocida como UNCTAD por sus siglas en inglés) que se constituiría en un foro en el que los PVD demandarían en los años siguientes un trato más equitativo en términos de intercambio comercial y de ayuda al desarrollo. Fue, en suma, "el cambio de la confrontación nuclear, como factor dominante en las relaciones internacionales -que había caracterizado la década de los cincuenta e incluso el principio de la de los sesenta con la crisis de los misiles cubanos- a la competencia económica y tecnológica -tampoco exenta de confrontaciones-" (36).

Se observaba también, conforme se ampliaba el panorama internacional, la transformación del bilateralismo entonces existente, tanto entre América Latina y Estados Unidos, por un lado, como entre los propios países latinoamericanos por otro, -cuyo ámbito de acción se limitaba la mayoría de las veces a la relación con sus vecinos- hacia un mayor multilateralismo, dentro de la región y fuera de ella.

A continuación presentaremos tres facetas de la evolución del régimen internacional de la IED en la década de los sesenta. Este fue un período de transición de un régimen internacional liberal, en el que se concebía a la Inversión extranjera como un importante instrumento en el desarrollo de los países, a uno restrictivo, de cuestionamiento, e incluso denuncia de las grandes corporaciones transnacionales, vistas como la forma más perfeccionada de dominio económico sobre los PVD. La década de

los sesenta presenta características de ambos regímenes internacionales. Es a la vez una continuación del orden liberal de la posguerra, y un "ensayo" para los argumentos que se manejarían durante los setenta.

En un primer momento nos detendremos a examinar los rasgos más importantes del proceso de integración latinoamericano encarnado en la ALALC, y sus repercusiones en las políticas de inversión extranjera, especialmente al final de la década. En segundo lugar, pasaremos revista al que todavía era el interlocutor más importante para América Latina en el mundo desarrollado: Estados Unidos, y su posición en relación al capital extranjero invertido en la región. Finalmente, presentaremos los puntos más importantes de un enfoque teórico que se generó como producto de la percepción que algunos pensadores latinoamericanos tenían de la problemática de la región y que influyó poderosamente en el debate que sobre los capitales extranjeros se tendría en los años setenta, no sólo en otras regiones subdesarrolladas sino también en Europa y en Estados Unidos: el enfoque de la dependencia.

La Búsqueda de la Integración Latinoamericana

El primer intento que realizaron los países latinoamericanos para unir fuerzas con la finalidad de superar las deficiencias que ya se vislumbraban en su desarrollo industrial quedaron plasmadas en el Tratado de Montevideo,

firmado en febrero de 1960, que creó la ALALC.

Ya desde finales de los cincuenta se empezaba a percibir que la industrialización vía sustitución de importaciones no arrojaba los resultados esperados, y el tan anhelado "despegue" se estaba realizando en condiciones cuando menos difíciles, si es que acaso ocurría. En efecto, los mercados internos no se expandían como se había previsto originalmente, y el desarrollo "autosostenido" seguía dependiendo en gran medida de capitales e insumos importados. En efecto, las inversiones foráneas—principalmente norteamericanas—efectuadas en la región

no [habían] consistido en levantar grandes plantas siderúrgicas ni fábricas de maquinaria, ni siquiera de automóviles, sino en establecer plantas de montaje de bienes duraderos de consumo, instalaciones para el empaquetamiento de sustancias medicinales y en general fábricas de bienes de consumo (37).

Es decir, no habían cubierto las expectativas de lo que se consideraba debía ser una auténtica industrialización integrada. Por ésta y otras razones, se empezaron a desarrollar, encabezados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), estudios sobre el comercio interlatinoamericano y la integración económica regional (38).

La idea central era que el proceso de sustitución de importaciones sería más eficiente si se desarrollaban mercados regionales, de manera que algunas industrias pudieran lograr economías de escala y abatir costos, e incluso competir a nivel internacional —lo que no permitían los restringidos mercados internos (39).

En abril de 1964 la Comisión encargada de los asuntos monetarios (40) publicó un informe en el que recomendaba una coordinación regional de políticas hacia la IED, aunque reconocía que sería una labor difícil debido a la divergencia de intereses y políticas que existían en los distintos países. La Comisión señalaba que cada miembro aplicaba medidas diferentes en relación a la IED, conforma sus propios intereses y prioridades, que cubrían un amplio espectro, desde el ámbito restrictivo hasta el muy liberal. Por lo tanto, sugería que cualquier coordinación se efectuara por etapas (41).

Según la Comisión, los países miembros debían primero acordar el congelamiento de su legislación sobre IED o por lo menos abstenerse de introducir nuevos incentivos que excedieran los ya establecidos en los países con las reglamentaciones más flexibles. En un segundo tiempo, preveía la aplicación de un "trato común" en tres ámbitos: a) movimientos de capital y transferencia de utilidades, regalías y pagos por asistencia técnica, b) importaciones de maquinaria y equipo no producidos en la región, c) reevaluación de bienes de empresas transnacionales para fines fiscales (42).

La Comisión también recomendaba la creación de un órgano permanente consultivo en el seno de la ALALC que actuaría como supervisor de las políticas de IED en los distintos países miembros y coordinaría su armonización progresiva. El órgano también se encargaría de movilizar y canalizar recursos externos para el desarrollo de proyectos industriales que se destinarían a

cubrir necesidades para toda la región, especialmente en los países miembros menos desarrollados (43).

También se proyectaron medidas similares en el Mercado Común Centroamericano. A mediados de 1965, los ministros de economía de las cinco repúblicas centroamericanas firmaron una declaración conjunta sobre la necesidad de que capitales y empresarios locales desempeñaran un papel fundamental en el desarrollo de sus países. La declaración enfatizaba que los gobiernos centroamericanos, y agencias de desarrollo regionales debían establecer proyectos industriales comunes cuando no existiera capital local disponible y buscar, en todos los casos, que los empresarios locales tuvieran la prioridad en el desarrollo de algún proyecto. Más aún, en el caso de inversiones que involucraran capitales foráneos, inversionistas centroamericanos debían tener prioridad para adquirir acciones en las mismas, con la ayuda, si fuese necesario, de organismos de desarrollo nacionales o regionales (44).

Sin embargo, estos informes y declaraciones no pasaron de ser ideas bien intencionadas que, debido a la divergencia de intereses y prioridades en los distintos países latinoamericanos, así como a una creencia, todavía sólida, en la necesidad de mantener un "clima favorable" para el capital extranjero, no llegaron a prosperar.

En efecto, a pesar de los augurios optimistas con que se iniciaron los programas de integración y los innegables logros alcanzados en cuanto a liberación de aranceles y ejecución de

planes y estudios (45) la ALALC habría de enfrentarse a una serie de problemas, parecidos a los arriba señalados para la IED en cuanto a: a) diferencias en los grados de industrialización, b) la exigua proporción, dentro del comercio total de los productos manufacturados, c) la indisposición de los grupos de interés de los países más desarrollados por enfrentarse a posibles competidores dentro del mercado de la ALALC, entre otros. Empero, el mayor problema radicaba en que los países medianos, de mercado insuficiente (Colombia, Chile, Perú y Venezuela), al no disfrutar de tratamiento especial dentro del programa de integración, se encontraron con que las concesiones que se hacían entre sí, se extendían automáticamente a todos los países, y por supuesto a los más desarrollados, lo que perjudicaba sus programas internos. Fueron estos países quienes, conforme aumentaban sus dificultades para competir con Argentina, Brasil y México, iniciaron a partir de 1963 los estudios necesarios para definir más cabalmente su posición en el proceso de integración y diseñar una estrategia para reformar la ALALC (46), que culminaría en 1969 con la creación del Pacto Andino.

No analizaremos aquí el proceso completo de revisión de la ALALC que desembocó en el Pacto (47). Solamente nos referiremos a las iniciativas concretas que se adoptaron en materia de IED:

En la reunión de los Presidentes de América, celebrada en abril de 1967 en Punta del Este, se refrendó la intención, acordada en reuniones anteriores, de acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común en un plazo de quince

años a partir de 1970, así como concertar programas y acciones conjuntos entre los que destacaba "la formulación de... políticas sobre ciencia, tecnología e inversión extranjera" y "el fortalecimiento de empresas latinoamericanas" (48).

Finalmente, después de varias reuniones preparatorias, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, todos países del Cono Sur, aprobaron el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 que daba nacimiento al Pacto Andino y, el 9 de julio de ese mismo año, el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC aprobó la compatibilidad del Acuerdo con el Tratado de Montevideo (49).

El cambio que se necesitaba, de acuerdo con los firmantes del Pacto, debería orientarse a los siguientes objetivos: a) promover el desarrollo equilibrado y armónico, b) acelerar el crecimiento de la subregión y de los países miembros mediante la integración económica y c) contribuir a la conversión de la ALALC en un mercado común para el beneficio de los países involucrados (50).

Entre los objetivos fijados por el Acuerdo, se establecía la armonización de políticas económicas y sociales así como la adopción de normas comunes en determinadas materias, para aumentar así la capacidad de negociación de los países andinos. Entre éstas, destacaba la elaboración de lineamientos para regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, de donde surgió lo que, en opinión de Flores Caballero fue la medida más sobresaliente del Pacto: la Decisión 24 de diciembre de 1970 que sentaba las bases para el Régimen Común al

Tratamiento de Capitales Extranjeros y sobre Marcas. Patentes, Licencias y Regalias (51) La Decisión 24 estableció un trato común para la IED. Se excluyó o limitó la presencia de capital extranjero en ciertos sectores (servicios públicos como electricidad, bancos comerciales y compañías de seguros, transportes, comunicaciones y comercialización interna) (52). La repatriación de utilidades se limitó a 14% y 5% para las reinversiones. La nueva IED que deseara acogerse a los mecanismos de liberación aduanera del Acuerdo -para exportar productos al resto de los países firmantes- debía obligatoriamente vender el 51% de sus acciones a inversionistas nacionales o agencias estatales de desarrollo en un periodo de 15 años (20 años para Bolivia y Ecuador) (53).

De esta forma, se consolidaba un proceso que revolucionaría la regulación de la inversión extranjera y que sería visto como un símbolo del nacionalismo económico y del poder que habían adquirido los PVD para negociar con el capital extranjero.

La Posición Norteamericana

La aparición esporádica de nacionalismos económicos en la década de los cincuenta fue frecuentemente atribuida en los círculos oficiales norteamericanos a "brotes de emoción" provocados por grupos políticos marginales así como por la "Influencia comunista" en "regiones inestables en donde revoluciones y motines son cosa común" tal como el presidente

Eisenhower calificaba la situación latinoamericana a partir del caso de Guatemala (54).

La revolución cubana vino a replantear -temporalmente- la relación de Estados Unidos con América Latina.

En primer lugar, la revolución cubana rompió con el esquema de expropiaciones de industrias extractivas (minería) o servicios básicos (ferrocarriles) al incluir al sector manufacturero, comercios, bancos, etc. Esta situación, desfasada con los casos de expropiación hasta entonces experimentados, y la promesa de los nuevos líderes cubanos de apoyar movimientos revolucionarios similares donde surgieran en América Latina, propiciaron que Estados Unidos modificara su relación con los países de la región.

Podemos afirmar que los acontecimientos cubanos influyeron en los términos del debate sobre el papel de la inversión extranjera en varios países latinoamericanos. Grupos de izquierda que habían visto frustradas sus expectativas con el derrocamiento de Jacobo Arbenz, encontraron en la revolución cubana un nuevo apoyo para sus reivindicaciones. Es decir, las medidas emprendidas por el gobierno revolucionario otorgaron apoyo (mediante la experiencia que aquél estaba adquiriendo en la implantación de un nuevo modelo de desarrollo) y legitimación para los planteamientos de tales grupos (55).

El gobierno norteamericano, con el respaldo directo del Presidente Kennedy implementó, como respuesta a los acontecimientos cubanos, la Alianza para el Progreso, destinada a

Impulsar el desarrollo de los países de América Latina. Las premisas subyacentes de la Alianza eran que el crecimiento económico, la democracia y las reformas sociales eran elementos que se apoyaban mutuamente en un programa efectivo de desarrollo (56).

Se pensaba que el desenvolvimiento económico y social en América Latina traería como consecuencia sistemas políticos más estables, y favorables a Estados Unidos. Al decir de Baklanoff, una premisa explícita, ampliamente compartida por los partidarios de la Alianza, era que un mayor ingreso per capita, una mayor tasa de alfabetización, y mejores condiciones de salud "inmunizarían a las sociedades latinoamericanas de la amenaza marxista" (57). Según Karl Schmitt, se trataba de "comprar tiempo" en tanto mejoraran las condiciones económicas y sociales (58). Asimismo, el programa contemplaba el estímulo a la IED, que "invertiría en el desarrollo de América Latina." Se asumía que el apoyo a líderes reformistas y los cambios económicos —que, debe enfatizarse, implicaban por primera vez por parte de una administración norteamericana el énfasis en la promoción estatal al desarrollo por encima de las fuerzas del mercado— no afectarían las propiedades de norteamericanos, sino que por el contrario, se reconocería su papel en las transformaciones económicas.

Sin embargo, la Alianza se enfrentó a la falta de consenso entre Estados Unidos y América Latina sobre el papel que la IED y la Inversión privada en general, deberían precisamente desempeñar

en el desarrollo económico de la región. Los gobiernos no veían compatibilidad entre la promoción más activa del papel del Estado en la economía, que apoyaba la Alianza, y, a la vez, la protección tradicional que se quería otorgar a las empresas norteamericanas que, además, criticaban ese "énfasis estatista" (59). Por otra parte, el desfase que existía entre el interés de los gobiernos latinoamericanos por asegurarse, incluso vía la expropiación, el control de los sectores de "IED tradicional" (extractivos o los servicios básicos) y, al mismo tiempo, su deseo de promover la inversión extranjera en manufacturas, presentaba un obstáculo difícil de salvar. Esto llevó a que importantes funcionarios del gobierno norteamericano enfatizaran que se marginaba al capital privado.

En 1962, en el primer encuentro Interamericano llevado a cabo para evaluar el progreso de la Alianza, el Secretario del Tesoro Douglas Dillon comentó:

... la inversión privada, tanto nacional como extranjera ha sufrido golpes fuertes y ha perdido confianza. Queda muy claro que no se ha hecho sentir a la empresa privada que forma parte integral de la Alianza (60).

Dos años más tarde, en 1964, el Congreso celebró audiencias sobre la inversión privada en América Latina debido a la preocupación que existía por las "condiciones desalentadoras que el capital privado, especialmente extranjero, deben enfrentar".

El Subcomité de Relaciones Económicas Interamericanas publicó un reporte en el que señalaba que no era conveniente sobreestimar el papel que debían desempeñar los recursos públicos

en el esquema de la Alianza, a la vez que patentizaba su disgusto por las expropiaciones (61). Esta postura encontraba eco en el Departamento de Estado. En 1962 el Secretario de Estado Dean Rusk señalaba que "si un país subdesarrollado quiere lograr el crecimiento autosostenido en un periodo razonable de tiempo, debe, como regla, admitir capital externo" (62).

Apuntaba asimismo que

Consideramos muy poco acertado que los países en desarrollo hostilicen a los inversionistas extranjeros, deteniendo de esta forma el crecimiento económico... El gobierno de los Estados Unidos está preparado para interceder en favor de empresas norteamericanas y hacer fuertes protestas ante los gobiernos interesados en caso de expropiaciones o medidas económicas que sean perjudiciales para nuestras empresas (63).

Rusk informó también que el Departamento de Estado había nombrado un asistente especial encargado de asuntos de negocios internacionales para atender las quejas de empresas norteamericanas y darles curso presentando las protestas conducentes (64).

Por otro lado, ese mismo año, a instancias de una conocida empresa del ramo de las telecomunicaciones, la International Telegraph and Telephone Co. (ITT), cuya subsidiaria brasileña acababa de ser expropiada, el Congreso aprobó la enmienda Hickenlooper -por el nombre del Senador Republicano Bourke Hickenlooper, quien la propuso- para proteger la propiedad de ciudadanos de Estados Unidos que se vieran afectados por medidas similares (65).

El Senador Wayne Morse afirmaba por su parte, que "los bonos

y otros papeles de deuda (pagarés, etc.) para pagar bienes expropiados, no valen. Sólo existe una compensación que significa algo: dólares americanos contantes y sonantes" (66). Estas palabras, más que elocuentes, mostraban los límites que enfrentaba la Alianza en su tarea reformista.

Estos obstáculos, la llegada de Lyndon B. Johnson a la presidencia de los Estados Unidos y el clima de distensión que se empezaba a experimentar a nivel internacional y en América Latina, hicieron que la Alianza perdiera el ímpetu original.

La posición norteamericana en materia de IED en la segunda mitad de los sesenta fue, en contraste con el "activismo" de Kennedy, más bien de "bajo perfil". A la vez reaparecieron los viejos argumentos, manejados en los cuarenta y los cincuenta "de que era necesario promover la inversión extranjera y que la ayuda al desarrollo dependía de los flujos de IED" (67).

Por otra parte, un mayor pluralismo ideológico, producto de que posiciones antes marginadas ahora se expresaban libremente (ej.: la izquierda latinoamericana considerada "subversiva" en los años cincuenta cuando prevalecía la guerra fría), un creciente desencanto con el papel que la inversión extranjera desempeñaba en las economías de la región, y como causa de ello, con el modelo de sustitución de importaciones, hicieron que las actitudes nacionalistas ganaran terreno.

En suma, América Latina se encontraba en una fase de transición, entre la aceptación casi indiscriminada de las bondades del capital extranjero y la búsqueda de una alternativa

que le garantizara un desarrollo que fuera verdaderamente "autónomo".

El 1966 Miguel Wionczek escribía, sintetizando el estado de ánimo entonces prevaleciente:

el nacionalismo latinoamericano es [ahora] más fuerte que nunca, pero la mayoría de las empresas transnacionales conservan las mismas actitudes de hace varias décadas. Tienen dificultad para entender... [que] en las sociedades en transición [transitional societies] puede existir una inclinación inicial por limitar el papel de la empresa privada, pero puede llegar el momento cuando los actores internos tanto públicos como privados se hayan consolidado lo suficiente. Conforme los movimientos nacionales adquieren mayor confianza en sus logros reales, la IED puede dejar de aparecer como una amenaza y lograr ser aceptada como un medio para acelerar el desarrollo. Ello depende en parte de como las empresas transnacionales se comporten en este período de incertidumbre. En esta fase de la historia de América Latina, la IED parece estar comprometiendo sus oportunidades futuras, al seguir impugnando la ayuda económica de gobierno a gobierno y al persistir en sus intentos por intimidar a los gobiernos latinoamericanos que aplican políticas económicas de corte nacionalista (68).

Ante este panorama, la flamante administración republicana de Richard Nixon, redujo aún más su presencia en la región. En un discurso pronunciado ante la Asociación Interamericana de Prensa, el Presidente Nixon señaló:

no alentaremos la inversión privada de Estados Unidos donde no se le quiera o las condiciones políticas locales representen un riesgo (69).

Asimismo, su gobierno optó por estimular la solución legal de controversias, especialmente el arbitraje internacional, tratando de evitar el uso de la enmienda Hickenlooper. Por ello,

dió su apoyo al Impulso del Centro Internacional para la Solución de Controversias en Materia de Inversión (International Center for the Settlement of Investment Disputes) y promovió en 1969 la creación de la Corporación para la Inversión Privada de Ultramar (Overseas Private Investment Corporation, mejor conocida como OPIC) (70) que actuaría como garante de inversiones norteamericanas en el extranjero mediante acuerdos con los países anfitriones y que asumía el control de las funciones que en ese ámbito había estado desempeñando la Agencia Internacional para el Desarrollo.

Ambas organizaciones se enfrentaron al rechazo de los países latinoamericanos. Para ese momento, el entorno internacional era muy diferente al que había prevalecido tan sólo diez años antes. El mundo ya no era rigidamente bipolar, la descolonización había avanzado en forma notable. Se presentaban pues para los países latinoamericanos, concentrados hasta entonces en las relaciones interamericanas, mayores oportunidades para explorar nuevas alianzas políticas y económicas. Sólo faltaba una teoría que les diera sustento.

El Pensamiento Dependientista

Antes de iniciar este apartado deseamos aclarar que se eligió a los autores que, por su trayectoria y el contenido de sus planteamientos, tuvieron mayor influencia en los círculos gubernamentales latinoamericanos a finales de los setenta.

La decepción con los resultados de la industrialización sustitutiva de importaciones había llevado a nuevas visiones y análisis del problema del desarrollo. Hacia mediados de los sesenta, Prebisch y la CEPAL eran cuestionados por los teóricos de la dependencia, que argumentaban que uno de los mayores fracasos del modelo sustitutivo de importaciones residía en el excesivo crecimiento de la IED, especialmente en el sector industrial moderno.

En palabras de Helio Jaguaribe:

Al terminar la segunda guerra mundial, que trajo consigo el gran impulso hacia la descolonización de las periferias del mundo desarrollado, se extendió por América Latina la esperanza de que se abrirían nuevos caminos para la consumación de este proceso en las esferas económica y social, también en nuestra parte del mundo. De estas esperanzas han surgido las doctrinas y políticas económicas conocidas con el nombre del desarrollismo que postulaban que el fomento de la industrialización ... incrementaría la autonomía del área frente al resto del mundo. Hoy, un cuarto de siglo después, parece claro que los intentos postbélicos de modernizar y descolonizar América Latina han fracasado. El grado de dependencia de la región respecto a los centros de poder del mundo industrial capitalista ha aumentado... el capitalismo extranjero bajo el régimen de filiales o por mayoría de acciones tiene una posición predominante sobre el nacional (71).

En opinión de Lorenzo Meyer, "el estudio de la dependencia surgió de una insatisfacción tanto con los enfoques tradicionales del imperialismo -por insuficientes- como con las teorías desarrollistas de la cepal" (72).

No se negaban algunos aciertos teóricos de la CEPAL como su insistencia en lo irreal de los supuestos de la teoría neoclásica

del comercio internacional -en la que no se daba cabida al concepto del deterioro de los términos de intercambio entre materias primas y bienes manufacturados (vid supra, p.). Sin embargo, se ponía en tela de juicio uno de los postulados centrales de la CEPAL: el que mediante la sustitución de importaciones y el aliento al ahorro y la inversión, la formación de una zona latinoamericana de libre comercio- que no haría más que beneficiar a las empresas transnacionales mediante el comercio intrafirma -más un cambio en la actitud de los países industrializados, que otorgarían preferencias arancelarias y ayuda económica- era posible que América Latina "entrara en una etapa similar a la que Rostow había definido como el desarrollo sostenido." (73).

El postulado central de la entonces novedosa teoría dependientista lo constituye la idea -contraria a lo que Rostow sostenía- de que la situación de las economías subdesarrolladas y periféricas (74) del Hemisferio Occidental no se explica viéndola simplemente como una etapa anterior al proceso de industrialización capitalista que experimentaron las economías centrales en el siglo pasado:

los distintos momentos históricos del capitalismo no deben estudiarse con el afán de encontrar su repetición retrasada en los países de la periferia, sino para saber cómo se produjo, en cada momento particular, la relación entre periferia y centro (75).

En efecto, los dependientistas postulaban que históricamente el "subdesarrollo en una parte del globo es producto del desarrollo que tuvo lugar en la otra" (76):

la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De ahí que entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no sólo exista una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución. Ello supone, por otro lado, una estructura definida de relaciones de dominación (77).

Mientras el país o países dominantes tuvieran la capacidad de expandirse o autoimpulsarse económicamente, las sociedades periféricas sólo podrían hacerlo como reflejo de la expansión de esos centros dominantes. Un resultado de esta relación estructural entre los dos tipos de economías, es el hecho de que los sectores más dinámicos del aparato productivo de la sociedad periférica, estaban controlados -directa o indirectamente- por los centros desarrollados. Este control se ejercía de tal manera que la posibilidad de evolución de las sociedades periféricas hacia una etapa de mayor independencia se veía sistemáticamente obstaculizada. Estos obstáculos aparecían, no como una interferencia deliberada de los sistemas centrales en los periféricos, sino como simple resultado de las fuerzas omnipersonales del mercado mundial (78).

La relación económica asimétrica entre las zonas desarrolladas y las subdesarrolladas tenía también una contraparte política. Existía una coincidencia de intereses entre

centros y las "élites" de las periferias, que compartían los beneficios de la relación dependiente, y por lo tanto, esas "élites" tenían interés en preservar la situación de subordinación, aunque fuese al costo de reprimir demandas de los grupos marginados:

Sucede así, con el modelo de la dependencia, que resulta de -y la suscita al mismo tiempo, en una relación circular de causación- la alienación de las élites y la marginalización de las masas. Mediante ciertas condiciones de carácter cultural, político, económico y social que en América Latina provinieron del sistema de colonización (en virtud de las cuales las élites se tornaron dominantes en vez de dirigentes) el sistema así instaurado, con su propensión al estancamiento, fue conducido a mantener su equilibrio a través de la represión coercitiva de los anhelos de las masas, cuya satisfacción sólo sería aceptable para las élites si pudiera ser hecho a costa de un incremento de la productividad, lo que el estancamiento del sistema no permite. La unión de la dependencia al exterior-económica, científico-tecnológica y militar con la represión interna de las masas, en el modelo en consideración, hacen de él políticamente un tipo especial de fascismo, el colonial-fascismo (79).

Los dependentistas, por otro lado, refutaban, el planteamiento que el crecimiento económico de los países "atrasados", en su tránsito hacia fases superiores de bienestar y desarrollo, se acompañaría en forma paralela de una evolución política y social de los mismos:

Por otro lado no es verdad que el desarrollo económico produzca automáticamente el político, el cultural y el social, en el ámbito interno de un país, y en el externo conduzca a relaciones armoniosas con el país originalmente proveedor de capital y técnica. Al contrario, son necesarias medidas autónomas de carácter político, cultural y social para

obtener el correspondiente desarrollo de la economía, en el ámbito de un país dado. En términos internacionales, la existencia y el fortalecimiento de la dependencia económica y tecnológica de una sociedad con otra no conduce a la primera a relaciones paritarias con la segunda (80).

Para salir de ese atraso, era pues necesario romper con el modelo de relaciones económicas y políticas vigente entre ambos tipos de sociedades y adoptar uno sustancialmente diferente al que habían seguido los "centros" desarrollados -principalmente Europa Occidental y Estados Unidos- (81).

Los dependentistas proponían un modelo para superar las limitaciones que enfrentaban los países latinoamericanos cuyas principales características eran las siguientes:

1) Desarrollo general de cada país miembro, por la vía de una sociedad nacional.

2) Maximización nacional y regional de la autonomía de las decisiones.

3) Maximización de la endogenia del desenvolvimiento y de la viabilidad regionales mediante una integración regional coherente y cohesionada, que multiplicara recursos y mercados, mejorara la escala de la producción y la productividad (82).

A diferencia de la propuesta cepalina para crear una zona de libre comercio, pero sin control en cuanto a quién realizaba los intercambios, los dependentistas enfatizaban la necesidad de que esta integración fuese autónoma, realizada por empresas y con esfuerzos netamente latinoamericanos. Estos planteamientos representaban un apoyo teórico para el proyecto -entonces en

gestión- que desembocaría en el Pacto Andino.

En lo que se refiere a la primera característica- desarrollo general de cada país- criticaban el enfoque meramente "economicista" de la CEPAL y señalaba "que el desarrollo de una sociedad no era solamente el aprovechamiento de sus recursos y factores productivos sino también el despliegue de una cultura nacional, científico-tecnológica, "fundada en una ética de libertad y en un humanismo social" (83).

La segunda característica del modelo se refería a la autonomía nacional y regional de decisiones. Este era el elemento más importante del modelo. Se planteaba una profunda alteración en las relaciones entre las sociedades latinoamericanas y el resto del mundo, especialmente los países desarrollados del área hegemónica de Estados Unidos:

Las relaciones de dependencia respecto a Estados Unidos que caracterizan actualmente a las sociedades latinoamericanas (no obstante que se expresen a través de formas de dependencia intergubernamental o institucional que en el caso de los pequeños países del área ostentan ya el sentido de control proconsular) son todavía relaciones de dependencia de carácter privado. Dependencia científico-tecnológica, económico-financiera y administrativa para las grandes empresas multinacionales norteamericanas. La superación de este tipo de dependencia -además de contener un gigantesco esfuerzo de modernización innovación e invención, en los campos científico-tecnológico, económico y organizacionales- abarca, también, la adopción de aquellos campos, por vía o con sanción estatal, de nuevas políticas y normas. Entre estas últimas dos se destacan por su relevancia: las relativas a: 1) invenciones y patentes y 2) capitales extranjeros. Sin entrar aquí en detalles, es necesario por su importancia anotar el hecho de que, tanto

en el primero como en el segundo casos, las nuevas políticas y normas tendrían que asegurar, para el futuro, condiciones de absoluto predominio de las patentes y de los capitales nacionales y regionales en relación con los extranjeros, así como garantizar, para el presente, formas de gradual nacionalización y regionalización de las patentes registradas y de los capitales ya invertidos (84).

La tercera característica del modelo se ocupaba del desarrollo interno y la viabilidad regionales, mediante medidas efectivas encaminadas al establecimiento de un sistema regional integrado. Tal propuesta contrastaba abiertamente con el "estancamiento parroquial" de los países latinoamericanos y con la tendencia hacia una integración satelizada. Según Jaguaribe la dependencia "neocolonial" o "satelizante" se fundamentaba en dos "justificaciones ideológicas":

el anticomunismo (herencia de la guerra fría) y la primacía del orden y del autoritarismo.

la teoría del desarrollo interdependiente que se caracterizaba por:

1) la idea de que los PVD, por su propia condición no podían generar los recursos de inversión que necesitaban sin "sacrificios intolerables", recayendo así en el capital extranjero el papel de factor dinámico del desarrollo económico que a su vez requería de la "preservación de un sistema político o de un gobierno que posibilitara y estimulara a la IED".

2) la teoría de que el desarrollo económico así promovido se extendería del plano económico a los demás ámbitos de la sociedad (culturales, políticos, etc.), asegurándose al final un

desarrollo equilibrado y general, y

3) la teoría de que había una básica interdependencia entre los países que disponen de materias primas y oportunidades de inversión y los que exportan capitales y técnicas, en virtud de la cual el gradual desarrollo de éstos iría conduciendo en cada estado del proceso, a nuevas formas de cooperación hasta alcanzar una asociación básicamente paritaria entre los pueblos de nivel similar de desarrollo (85).

Jaguaribe criticaba que se hubiera amoldado la ALALC a los aspectos "más mercantilistas del Mercado Común Europeo" haciendo de la asociación, en un primer momento, "un simple mecanismo de posibilitación de cambios regionales... sin alterar las estructuras económicas de América Latina" (86).

Empero, más grave aún, para finales de los sesenta:

la ALALC [tendía] a convertirse en una red de compensaciones de las empresas multinacionales norteamericanas establecidas en los diversos países de la región. Esto es la integración satelizada, con la que contrasta el modelo de la autonomía... Tal integración consiste, en última instancia, en una integración territorial, de los recursos para y de los consumidores de un sistema productivo norteamericano instalado en la región (87).

En suma, para los dependentistas, la situación de América Latina no era alentadora. La región enfrentaba varias "contradicciones". En primer lugar, entre el vertiginoso crecimiento de la población y el estancamiento económico, social y cultural. En segundo término, entre una creciente marginalidad de las masas rurales y terciarias urbanas y la posibilidad de un gobierno "orientado al bienestar social" (88). Finalmente, una

contradicción entre el proceso de desnacionalización y la afirmación en los círculos gubernamentales de la integración regional "bajo el comando y control de los propios pueblos latinoamericanos" (89).

Concluye Jaguaribe:

Hay un consenso básico entre los estudiosos de la materia sobre el hecho de que el presente statu quo es insostenible (90).

La disyuntiva era, pues, proseguir en el camino de la dependencia que desembocaría, según los teóricos, en una revolución, o bien, alcanzar la estabilidad y a la vez, la viabilidad futura de la región mediante un desarrollo desvinculado de los centros de poder (91).

Al iniciarse la década de los setenta se experimentaba ya en Perú (92) y se inauguraba en Chile, la vía de la "autonomía", - que en el ámbito del capital extranjero se plasmaba en la Decisión 24- buscando proyectarla, vía el Pacto Andino, al resto de los países del Cono Sur. Ese mismo año, subía al poder en México Luis Echeverría que en su momento, al inaugurar una política exterior activa (93) también haría suyas las propuestas por modificar la relación de dependencia con respecto a los países desarrollados, y crear así un Nuevo Orden Económico Internacional.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Fred C. Bergsten, Thomas Horst and Theodore H. American multinationals and American interests (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978).

(2) W.W. Rostow, Les étapes de la croissance économique (Paris: Seuil, 1963) p. 13.

(3) Ibid., p. 9.

(4) Ibid., pp. 35-36.

(5) En el mundo en desarrollo, América Latina constituye el punto de referencia natural para México puesto que se trata de países que, con sus debidos matices, comparten antecedentes históricos y culturales parecidos, poseen un grado de desarrollo similar y han tenido en gran medida la misma experiencia en cuanto a sus experimentos con la industrialización. El régimen Internacional de la inversión extranjera estuvo determinado para México en gran medida, en este periodo, por la posición de los países latinoamericanos y de Estados Unidos, en esa materia.

(6) Los primeros intentos de sustitución de importaciones durante los años treinta, cuando la visión mundial mermó la capacidad de importación de países como Argentina o Chile.

(7) Victor L. Urquidí, "Cuestiones fundamentales en la perspectiva del desarrollo latinoamericano," en El trimestre económico, v. 50, n. 2 (abril-junio de 1983) pp. 1097-1126. En México, la idea de que era necesario recurrir al financiamiento exterior para mantener el crecimiento de la economía ya había sido expresada por importantes economistas. A comienzos de los cincuenta apareció la obra El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior por Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Tomas Haraiz (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1953), en la que se sistematizaron por primera vez datos sobre la economía mexicana durante el decenio de los cuarenta. Pero, aún más importante, el trabajo expuso la coyuntura económica del país en esos años en los siguientes términos:

Los ahorros internos están cercanos a su límite máximo; 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 aumentando como en el pasado (...) En los próximos años -concluyen los autores- 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. Raúl Ortiz Mena, El desarrollo económico de México y su ... pp. 482-483.

Raúl Prebisch, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL sustentó ideas parecidas en una conferencia pronunciada en México en 1954. Refiriéndose a la posición que América Latina debía adoptar en la Conferencia Económica Interamericana que se celebró ese mismo año en Río de Janeiro, el economista argentino enfatizó:

Si no se quiere comprimir el consumo de las masas lo cual además de ser socialmente indebido es políticamente impracticable, sólo el capital extranjero [público y privado] permitirá acrecentar el coeficiente de capital y acelerar la tasa de crecimiento. (Raúl Prebisch, "Premisas fundamentales de la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro," en Problemas agrícolas e Industriales de México (v. 7, n. 4, octubre-diciembre de 1954) p. 19 en Olga Pellicer, p. 46.

No se puede afirmar que las ideas anteriores normaron la política del gobierno mexicano en materia de IED, en efecto, dicha política siguió una dinámica propia como resultado de las tradiciones ya establecidas en la materia y de las necesidades de la economía, a medida que se avanzaba en la sustitución de importaciones. Sin embargo, es indudable que las ideas cepalinas influyeron en el pensamiento de economistas que colaboraban en el sector público y, sobre todo, contribuyó a legitimar medidas que se tomaron para favorecer la llegada de las nuevas inversiones extranjeras (Ibid. pp. 46-43). Además, según Raúl Prebisch, México siempre fue un decidido partidario de la CEPAL. Cuando en 1951 se planteó la posibilidad de ese organismo se

fusionara con la OEA, México apoyó las gestiones de Prebisch para que la Comisión mantuviera su estructura y autonomía en el sistema de Naciones Unidas (Cf. Prebisch, Hacia una dinámica... pp. x-xi).

(8) Urquidí, "Cuestiones fundamentales...", pp. 1099-1101.

(9) Ibid.

(10) Sobre todo Estados Unidos puesto que los países europeos estaban ocupados reconstruyendo sus economías.

(11) Urquidí, "Cuestiones fundamentales..." p. 1100.

(12) Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 63.

(13) Ibid.

(14) Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas," en Boletín económico de América Latina, v. 7, n. 1 (febrero de 1962) pp. 1-24.

(15) Quien tenía voz y voto en dichos organismos y era en ese momento, prácticamente la única fuente de capitales disponibles.

(16) Olga Pellicer y Esteban Mancilla, El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador (Historia de la Revolución Mexicana, 23, México, D.F.: El Colegio de México, 1978) p. 29.

(17) Dejando que las agencias multilaterales de préstamo otorgaran financiamiento para proyectos de infraestructura, no atractivos para la IED.

(18) Olga Pellicer, "El llamado de las inversiones extranjeras, 1953-1958," en Bernardo Sepúlveda, Olga Pellicer y Lorenzo Meyer, Las empresas transnacionales en México (México, D.F.: El Colegio de México, 1974)

(19) María del Rosario Green, "Las relaciones de Estados Unidos y América Latina en el marco de la dependencia," en Foro Internacional, v. 13, n. 3 (enero-marzo de 1973) p. 78.

(20) En el caso de México esto se percibe en la actividad de agrupaciones, como el Comité Bilateral de Hombres de Negocios México-Estados Unidos, fundado en 1950, destinadas a estrechar lazos entre empresarios mexicanos y norteamericanos. La Sección mexicana estaba integrada por miembros de la CONCAMIN, la Asociación de Banqueros y la COPARMEEX, más tarde se unió a ella

la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. La sección de Estados Unidos estaba compuesta, entre otros por personas designadas por el Consejo de las Américas, la Cámara de Comercio Norteamericana y la Cámara Americana de Comercio de México.

Se verificaron en esos años gran número de visitas a México de funcionarios y hombres de negocios norteamericanos que venían a dialogar con las autoridades y los empresarios nacionales sobre la situación de la IED en la industria mexicana. El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano, Alexander Wiley, declaró después de su visita a México en 1953: "la fe despertada por [el gobierno mexicano] la ha despertado también en los Estados Unidos y esta confianza va a traer como consecuencia una fuerte [afluencia] de capital (Excelsior, 8 de diciembre de 1953). Asimismo, en 1953, aparecieron varias publicaciones oficiales norteamericanas (como el Informe Capehart) destinadas a informar sobre las posibilidades de inversión para el capital norteamericano en México. Pellicer, "El llamado..." en Sepúlveda, Op. cit., pp. 78-79.

(21) Empresas norteamericanas crearon en los PVD 525 subsidiarias entre 1945 y 1955 -menos de la mitad de las 1324 abiertas en la década de los sesenta. Los japoneses y europeos por su parte, establecieron 254 nuevas subsidiarias en PVD entre 1946 y 1959. Entre 1959 y 1970, en cambio, crearon 1549 subsidiarias. Bergsten, Op. cit., pp. 370-371. Cifras calculadas a partir de información proporcionada en James W. Vaupel y Joan P. Curham, The world's multinational enterprises: a source-book of tables (Boston, Mass.: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1973) pp. 64-71.

(22) Bergsten, Op. cit., pp. 371-372.

(23) México fue pionero al promulgar en 1955 la Ley de Industrias nuevas y necesarias que establecía incentivos para las empresas que fabricaran localmente en vez de importar piezas para ensamble. ibid., p. 372.

(24) Tiempo (23 de abril de 1948) p. 4.

(25) Blanca Torres, Hacia la utopía industrial (Historia de la Revolución Mexicana, 21, México, D.F.: El Colegio de México, 1984) pp. 218-219.

(26) ibid., p. 301.

(27) ibid., pp. 293-294.

(28) ibid., pp. 302-303.

(29) ibid., pp. 220-221.

(30) El mercado de valores, v. 13, n. 10 (octubre de 1953)

citado en Problemas agrícolas en Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 60.

(31) Dwight Eisenhower, "La política económica exterior de Estados Unidos; mensaje dirigido al Congreso," en Comercio exterior, v. 5, n.1 (enero de 1955) p. 12.

(32) Ibid.

(33) Tal y como sucedió con el gobierno de Jacobo Arbenz, en Guatemala, señalado como comunista, al intentar aplicar medidas de reforma agraria que afectaron propiedades de la United Fruit Co.

(34) Que se consolidaría a principios de los setenta, especialmente a raíz del reconocimiento de China Continental por parte de los Estados Unidos.

(35) Europa yearbook, 1988 (1; London: Europa, 1989) p. xv-xvi.

(36) Celso Lafer y Félix Peña, Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales (Buenos Aires: Nueva Visión, 1973)

(37) Victor L. Urquidí, Viabilidad económica de América Latina (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1962) p. 105.

(38) Urquidí, "Cuestiones fundamentales... p. 1003.

(39) Ibid. Asimismo ya se insistía en la necesidad de planificar a escala nacional y regional la industrialización para evitar duplicaciones.

(40) Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Comisión Asesora de Asuntos Monetarios, Armonización de los tratamientos aplicados a las inversiones privadas extranjeras en los países de la ALALC (Montevideo: 1964)

(41) Ibid.

(42) Ibid.

(43) Ibid.

(44) "Declaración de los Ministros de Economía de Centroamérica sobre el capital extranjero en Centroamérica," en Comercio exterior, v.15, n. 7 (julio de 1965) p. 481.

(45) Gustavo Magariños, "La ALALC: la experiencia de una evolución de once años," en E. Wyndham-White [y otros] La Integración latinoamericana en una etapa de divisiones (Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, INTAL, 1973) citado

por Flores Caballero, Op. cit., p. 579.

(46) Flores Caballero, Op. cit., pp. 583-584.

(47) Para un excelente resumen del proceso de integración latinoamericano que culminó en la creación del Pacto Andino véase el artículo de Flores Caballero, Op. cit., pp. 579-617, y especialmente las pp. 579-591 y para un análisis de la posición de México frente a la ALALC en el periodo que estudiamos "México frente a la ALALC y otros mecanismos latinoamericanos de Integración económica," de Wolfgang Knig, en Foro Internacional, v. 14, n. 4 (abril-junio de 1974) pp. 548-578.

(48) Flores Caballero, Op. cit., pp. 585-586.

(49) Ibid., p. 586.

(50) Según una publicación oficial de la Junta del Acuerdo, lo que se quería era "crecer más, distribuir mejor y crear las bases de un ritmo de desarrollo autosustentado y no dependiente a largo plazo." Junta del Acuerdo de Cartagena, Bases para una estrategia subregional de desarrollo. Lima: Unidad de Comunicaciones, 1972, citado por Flores Caballero, Op. cit., p. 588. Se trataba de los mismos objetivos planteados por la CEPAL a inicios de los cincuenta y que el Pacto Andino buscaba ahora alcanzar.

(51) Ibid., 589.

(52) Pico Mantilla Galo, Legislación andina de inversión extranjera y tecnología (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1975) pp. 48-51.

(53) Ibid., pp. 23-65 y para un análisis detallado de los mecanismos de control al capital extranjero aplicados por el Pacto: Richard D. Robinson, National control of foreign business entry; a survey of fifteen countries (New York: Praeger, 1976).

(54) Dwight D. Eisenhower, Mandate for change: 1953-1956 (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1963) p. 421 en Bergsten y Moran, Op. cit., p. 373.

(55) En México, basta apuntar que si bien el gobierno adquirió las empresas eléctricas de capital extranjero a raíz de una oferta proveniente de las mismas, presentó la medida "como una expresión más del nacionalismo que se había iniciado con la revolución mexicana... Se subrayaban los aspectos progresistas del régimen en el momento en que, para dar una respuesta a los grupos de izquierda movilizados bajo la influencia cubana esto parecía favorable." Olga Pellicer y Esteban Mancilla, El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador (Historia de la Revolución Mexicana,

23; México, D.F.: El Colegio de México, 1978) p. 50.

(56) Eric N. Baklanoff, Expropriation of U.S. Investments in Cuba, Mexico, and Chile (Praeger Special Studies in International Economics and Development; New York: Praeger, 1975) p. 139.

(57) Ibid., p. 140.

(58) Karl Schmitt, "U.S. security interests in Latin America" a background paper for the Conference on Latin American-U.S. economic relations, March 18-21, 1973, Austin Texas, citado por Baklanoff, Op. cit., p. 140.

(59) Según Albert Fishlow los grupos de izquierda latinoamericanos criticaban que la Alianza no fuera más que un mecanismo para defender y extender los derechos de propiedad de Estados Unidos en la región. Albert Fishlow, "The mature neighbor policy: a proposal for a United States economic policy for Latin America," en Joseph Grunwald, ed., Latin American and world economy; a changing international order (Latin American International Affairs Series; Beverly Hills: Sage, 1978) pp. 44-45. En cambio, Abraham F. Lowenthal señala que "lejos de reflejar la dominación de la política exterior de Estados Unidos por parte de los grandes negocios, la Alianza emergió en parte debido a la desusual (y temporal) reducción de aquellos en el proceso de elaboración de la política exterior de Estados Unidos. Ibid., p. 45.

(60) Fishlow, Op. cit., p. 45.

(61) Así, a pesar de que la Alianza abogaba por formas novedosas de ayuda a América Latina, tales como reforma agraria y papel activo del Estado en la promoción del desarrollo, los patrones convencionales de ayuda privada, especialmente con base en IED, tendían a prevalecer. EE.UU., Congress, Subcommittee on Inter-American Economic Relationships, Joint Economic Committee, 88th Congress, 2nd Session, 1964, Private Investment in Latin America (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1964) pp. 1-11. En 1962, el gobierno del estado de Rio Grande do Sul había expropiado la subsidiaria de la ITT, a la vez que Argentina tenía un litigio con empresas petroleras norteamericanas por la rescisión unilateral de contratos de exploración y explotación petrolera.

(62) Dean Rusk, "Trade, Investment and United States foreign policy," en Department of State Bulletin (November 5, 1962) pp. 683-688, en Marvin D. Bernstein, ed. Foreign Investment in Latin America: cases and attitudes (New York: A: Knopf, 1966) pp. 179-186.

(63) Ibid. Traducción nuestra

(64) Ibid., p. 184.

(65) La enmienda (sección 620e) a la Foreign Assistance Act de 1962, promovida por Hickenlooper, establecía que el Presidente de los Estados Unidos suspendería la ayuda al gobierno de cualquier país que estuviese recibiendo -o la solicitara- en los términos de la mencionada ley de asistencia, cuando ese gobierno o una dependencia suya hubiese ... "nacionalizado, expropiado o tomado una propiedad de un ciudadano de los Estados Unidos, o controlado por él mismo, o por una corporación o sociedad en la que no menos del 50% del capital esté en manos de nacionales de los Estados Unidos.

Haya impuesto o cobrado por la fuerza tasa u otras cargas discriminatorias, o limitado las condiciones de mantenimiento u operación, que produzcan el efecto de una nacionalización, expropiación o apoderamiento de la propiedad o toma de su control, y tal país, o agencia del gobierno, dentro de un plazo razonable (no más de seis meses desde tal acción, o de la fecha de aprobación de esta medida) no haya tomado las medidas necesarias, que puedan incluir el arbitraje, para cumplir sus obligaciones según el Derecho Internacional con tal ciudadano o entidad, incluyendo compensación equitativa y pronta por tal propiedad, en divisas convertibles, como lo requiere el derecho internacional". Ricardo Méndez Silva, El régimen jurídico de las Inversiones extranjeras en México (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1969) pp. 45-46.

(66) Congressional record (octubre 2, 1962) p. 455.

(67) Fishlow, Op. cit., pp. 52-53.

(68) Miguel S. Wionczek, "A Latin American view," en Raymond Vernon, How Latin America views the U.S. Investor (Praeger Special Studies in International Economics and Development; New York: Praeger, 1966) p. 41. Traducción nuestra.

(69) Richard M. Nixon, "Action for progress for the Americas; an address (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969) p. 8. citado en Baklanoff, Op. cit., p. 141.

(70) Para una evaluación de la OPIC en sus primeros años de funcionamiento ver: EE.UU., Congress, Committee on Foreign Affairs, The Overseas Private Investment Corporation (Washington, D.C: Government Printing Office, 1973) y The Overseas Private Investment Corporation: a critical analysis (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973).

(71) Helio Jaguaribe [y otros] La dependencia político-económica de América Latina (México, D.F.: Siglo XXI, 1969) pp. ix y 14. En opinión de Jaguaribe los empresarios latinoamericanos no habían concebido, -con unas excepciones- alcanzar una posición relativamente importante en las industrias dinámicas de alta

tecnología y capitalización (como las de bienes intermedios y de capital), permaneciendo en el nivel de las industrias de bienes de consumo, sobre todo no durable "pasó así el liderazgo industrial al capital extranjero". Ibid., p. 15.

(72) Lorenzo Meyer, "Cambio político y dependencia: México en el siglo XX," en Foro Internacional, v. 13, n. 2 (octubre-diciembre de 1972) p. 103.

(73) Ibid.

(74) Según Cardoso y Faletto las nociones de centro y periferia subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial. Así, su relación es de subordinación y dependencia en relación a los "centros" desarrollados con capacidad autónoma para expandirse o autoimpulsarse, lo que no es el caso de las primeras que reaccionan a la expansión de dichos "centros". Fernando Cardoso y E. Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina; ensayos de interpretación sociológica (El Mundo del Hombre, Sociología y Política; México, D.F.: Siglo XXI, 1969) p. 25.

(75) Ibid., pp. 31-32.

(76) Meyer, Op. cit., p. 103.

(77) Cardoso y Faletto, Op. cit., p. 23.

(78) Meyer, Op. cit., p. 103.

(79) Jaguaribe, Op. cit., p. 40-41. Cabe suponer que en el medio universitario y estudiantil en México en donde se leían y discutían las obras de los dependentistas, los acontecimientos de 1968, parecían confirmar los postulados teóricos.

(80) Ibid., p. 39.

(81) Meyer, Op. cit., p. 103.

(82) Jaguaribe, Op. cit., p. 64.

(83) Al concebirse como proyecto de desarrollo integral y no sólo económico, incluía el establecimiento de un régimen equitativo de participación que ofreciera amplias posibilidades de calificación y acceso y la instauración y preservación de un sistema político "dotado de efectiva representatividad". Jaguaribe, Op. cit., pp. 65-66.

(84) Ibid. p. 67.

(85) Ibid., p. 37-38.

(86) Ibid., p. 68.

(87) Ibid.

(88) Ibid., p. 24.

(89) Ibid.

(90) Ibid.

(91) Ibid., p. 26.

(92) A raíz del golpe de estado perpetrado en 1968 que llevó al poder al gobierno militar revolucionario encabezado por Juan Velasco Alvarado como reacción al acuerdo firmado entre el gobierno civil de Fernando Belaúnde y la International Petroleum Company, percibido por los militares como altamente lesivo a la soberanía peruana.

(93) Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México (México, D.F.: El Colegio de México, 1976) pp. 178-180.

CONFLICTO POR UNA POLITICA LIBERAL, 1944-1960

Antecedentes

Al final del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, el papel del capital extranjero en la economía mexicana se había reducido en forma importante. En contraste con la posición dominante que llegó a tener hasta principios de la década de los treinta, en 1939 la Inversión Extranjera Directa (IED) sólo representaba 15% de la Inversión total en el país. Como se puede ver en el cuadro 1, la IED total en 1940 se situaba abajo de 500 millones de dólares, apenas ligeramente superior a un cuarto del total estimado a mediados de los años veinte. De las cuatro áreas a las que la inversión extranjera se había encauzado tradicionalmente (ferrocarriles, petróleo, minería y electricidad) ya había sido eliminada de las dos primeras y todavía controlaba la minería y la industria eléctrica (1).

Para 1943 el capital foráneo en la minería había disminuido a menos de la mitad de lo que había registrado en 1929. La IED en servicios públicos y transportes -casi toda norteamericana- se redujo de 164 millones en 1929 a 106 millones en 1943. Los programas de reforma agraria también provocaron una disminución importante de capital extranjero en ese rubro.

El sector manufacturero parece haber sido el único renglón en el que la IED se incrementó durante el periodo, pero la

inversión era todavía pequeña y no jugó por lo tanto un papel importante (2).

Después de que el General Manuel Avila Camacho asumió la Presidencia en diciembre de 1940, la reforma agraria vió disminuida su intensidad, el sector obrero fue crecientemente controlado, y el tono de las declaraciones oficiales que algunos consideraron radical en el período cardenista, pasó a enfatizar, en un entorno de guerra mundial, la unidad nacional.

En lo económico el tema de la industrialización empezó a cobrar importancia, especialmente debido a la sustitución de importaciones, originada en las carencias que produjo el conflicto bélico. La virtual suspensión de importaciones de bienes manufacturados que hasta ese momento se habían adquirido en el extranjero, así como la demanda externa de textiles, fibras y materias primas por parte de Estados Unidos (para abastecer la industria militar) y de otros países latinoamericanos (que ya no podían conseguir sus mercancías en Estados Unidos) crearon nuevas oportunidades para desarrollar industrias con la finalidad de abastecer tanto el mercado interno como el de las exportaciones.

Este cambio en lo económico también se vió acompañado por una actitud diferente hacia el capital extranjero. Las medidas adoptadas por el gobierno de Avila Camacho para resolver distintos pendientes (tales como el arreglo de la indemnización petrolera, los bonos de la deuda ferrocarrilera, las reclamaciones por daños o pérdidas de propiedad hechas por ciudadanos de otros países, especialmente norteamericanos, con

motivo de la Revolución) fueron un elemento fundamental en ese sentido. En suma:

La meta de la industrialización que se había fijado el gobierno de Manuel Avila Camacho, y el deseo explícito de que fuera la iniciativa privada el motor de la expansión económica implicaban la necesidad de adoptar alguna actitud con respecto a la inversión extranjera. A pesar de que el gobierno... se mostraba reacio a hacer declaraciones públicas frecuentes sobre este asunto, se dieron pasos concretos e importantes para restablecer la confianza de los inversionistas extranjeros, atemorizados todavía por la política cardenista. El arreglo del problema petrolero, la consolidación de la deuda pública externa y la reanudación de su servicio apaciguaron en buena medida los ánimos temerosos (3).

Aprovechando la disposición positiva de las autoridades y de la mayoría del sector privado (4), pero sobre todo, buscando refugio de los riesgos e incertidumbres que prevalecían a nivel internacional, los capitales extranjeros comenzaron a fluir en forma importante a partir de 1942 (5).

Sin embargo, la mayoría de estos capitales, debido entre otros motivos a las dificultades que existían para adquirir maquinaria y equipos, pero sobre todo por el carácter mismo de ser capitales que buscaban un refugio temporal, no se invirtieron como lo deseaban las autoridades. En lugar de contribuir al desarrollo de la planta industrial, la mayor parte de esos recursos permanecía en los bancos o invertidos en bienes raíces (con efectos inflacionarios sobre los precios).

Las críticas gubernamentales no se hicieron esperar. En opinión del director del Banco de México, Eduardo Villaseñor los

capitales "golondrinos" se "beneficiarían durante su estancia en el país, de un interés más alto que en otras partes a cambio de crear numerosos problemas para México" (6).

Por otro lado, también desagradaba al gobierno que cuando el capital foráneo sí se invertía en industrias, lo hacía adquiriendo empresas mexicanas ya establecidas. A estas críticas, se sumaron algunas voces del sector privado, especialmente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT o CANACINTRA) organización fundada el 5 de diciembre de 1941, que agrupaba a empresarios mexicanos medianos y pequeños que debían su crecimiento al fenómeno de sustitución de importaciones provocado por la guerra, y cuyas bases económicas eran todavía endebles. En palabras de uno de sus integrantes "los grandes monopolios norteamericanos [habían] hecho algunos intentos para absorber empresas de nacionales, a veces mediante amenazas e incluso utilizando su capacidad económica para llevarlas a la quiebra" (7).

Estas preocupaciones, y la necesidad de controlar los capitales y bienes de súbditos del Eje radicados en México, dieron la pauta para la promulgación del Decreto del 29 de junio de 1944, encaminado a regular al capital extranjero y orientarlo a actividades productivas (8).

La publicación del Decreto fue recibida positivamente, cuando no con indiferencia, y no causó mayores revuelos en la prensa nacional que se limitó a anunciar escuetamente la noticia (9). Cabe subrayar que la prensa no hizo hincapié en que el

decreto tenía carácter de emergencia, en tanto que durara el estado de guerra, por lo que en opinión de Blanca Torres, "... Tácitamente parecía considerarse una primera medida permanente para regular la inversión [extranjera]", como de hecho sucedió (10).

El Decreto establecía que los extranjeros y las compañías que los tuvieran, o llegaran a tener como socios accionistas, debían solicitar permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para adquirir la propiedad o el control de empresas ya establecidas en la industria manufacturera, la agricultura, la ganadería, y la explotación forestal. Asimismo para la compraventa, explotación, funcionamiento y urbanización de bienes inmuebles rústicos o urbanos y para obtener concesiones de minas, aguas y combustibles mexicanos.

La SRE podía condicionar los permisos para adquirir acciones o establecer empresas, a que inversionistas mexicanos participaran en el capital social con un mínimo de 51% de las acciones, comprobable en cualquier momento, y a que la mayoría de los socios administradores fueran mexicanos. Pero la SRE tenía la facultad de dispensar del cumplimiento de estos dos requisitos a las empresas que se organizaran para establecer en el país una explotación industrial nueva (11).

La facultad discrecional que otorgaba el Decreto a la SRE, permitía a ésta un manejo muy flexible de los requisitos y porcentajes con los que se podía admitir al capital extranjero. De hecho, el Secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel

Padilla, estableció una lista restringida de actividades en las que se exigía el 51% de capital nacional. En la circular del 17 de abril de 1945, dirigida al Director General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría, Padilla le solicitaba que elaborara "una tabla señalando el porcentaje de capital mexicano que debería exigirse para la constitución de diversas empresas," teniendo en cuenta las actividades a las que se dedicarían y la importancia del capital invertido, y en tanto, se limitase la aplicación del requisito de 51% de inversión nacional a:

- empresas de radiodifusión
- empresas de producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas
- empresas de transportes aéreos (cuando operaran únicamente dentro del territorio nacional)
- empresas de transportes urbanos e interurbanos
- empresas de piscicultura y pesca.

Por acuerdo verbal se amplió la lista a las empresas que se dedicaran a la producción de aguas gaseosas y a las de edición de libros, periódicos, revistas y publicidad (12).

La lista, si bien sufrió adiciones posteriores, dejaba abierta la puerta para que la inversión extranjera entrara de lleno al sector manufacturero (e incluso no establecía limitaciones en los sectores extractivos o de servicios públicos). No se produjeron reacciones inmediatas, al menos públicamente ante la circular de Padilla (13), y la posterior renuncia de éste a la Secretaría, dejó en suspenso la formulación

de una lista más detallada (14).

Así estaban las cosas, cuando Miguel Alemán llegó a la Presidencia en diciembre de 1946.

Miguel Alemán

El Primer llamado a las Inversiones Extranjeras

En palabras de Sanford Mosk "la política de Alemán sobre IED [fue] una prolongación y amplificación de la política de Avila Camacho." A esta apreciación habría que agregar una actitud promocional mucho más explícita. De hecho, desde el principio, la posición del gobierno fue clara: dada la insuficiencia del ahorro interno, el capital extranjero (tanto créditos como inversión directa) era necesario para acelerar el ritmo de crecimiento económico. A principios de enero de 1947, el New York Herald Tribune publicó un suplemento especial sobre México en el cual se señalaba que el presidente Alemán "contaba con que el capital extranjero... le ayudaría a realizar un ambicioso programa de desarrollo económico". Como escribió uno de los redactores del Herald Tribune: "se ha colgado afuera la señal de bienvenida para los inversionistas extranjeros" (15).

En los meses siguientes a la toma de posesión de Alemán se repitieron frecuentemente las invitaciones para que el capital norteamericano participara en la industrialización de México. En

abril de 1947, el Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, dijo a la sección de Texas de la Asociación Norteamericana de Banqueros de la Banca de Inversión, que el capital extranjero no tenía nada que temer en México mientras cumpliera con las leyes del país, y que no había peligro de discriminación en contra de las Inversiones extranjeras (16).

En octubre de 1947, en la XXXIV Asamblea Nacional de Comercio Exterior de los Estados Unidos, Ramón Beteta insistió en el tema. Esa vez señaló que América Latina y la América Sajona constitulan una unidad de economías disímiles pero complementarias; de un lado estaba la América acreedora (con capitales) y del otro, la América deudora (que requería de ese capital para su desarrollo).

Reconocía Beteta que en esos momentos las instituciones de crédito internacionales no bastaban para atender las necesidades de capital de América Latina, y que las inversiones privadas eran el "conducto normal" para devolverle a ésta su equilibrio económico (17).

Esta vez, el llamado de Beteta a los capitales extranjeros provocó fuertes críticas, especialmente de la CNIT. José R. Collin, expresidente de esa organización, censuró las declaraciones de Beteta, comparándolo con los primeros conquistadores que habían llegado a la Nueva España atraídos por los recursos naturales y las encomiendas (18).

Asimismo, la CNIT señalaba que al autorizarse inversiones con 100% de IED se estaba violando el Decreto de 1944. A este

respecto existían, según afirma Mosk, muchas confusiones, tanto para la opinión pública mexicana como para los inversionistas extranjeros. Al público mexicano informado y especialmente a la CNIT, le parecía que el Decreto de 1944 establecía la exigencia absoluta de que toda nueva inversión en la que participara capital extranjero debía constituirse con un mínimo de 51% de capital nacional. Los inversionistas extranjeros, por su lado, tenían la creencia de que a pesar de que el Decreto establecía que se podría exigir un 51% de capital mexicano en una inversión, las autoridades competentes, -concretamente la SRE- estaban "dispuestas a hacer excepciones con criterio liberal" (19). En la práctica, este enfoque era el que prevalecía, y las excepciones fueron más bien la regla. Con todo, Alemán intentó, desde el primer año de su gobierno, establecer medidas que fortalecieran la confianza de los inversionistas extranjeros, especialmente buscando definir mejor "las reglas del juego".

El 23 de junio de 1947 apareció en el Diario Oficial un Acuerdo que establecía la creación de una Comisión Intersecretarial de Inversiones cuyo objeto sería "coordinar entre las diferentes dependencias del Ejecutivo la aplicación de las diversas disposiciones legales aplicables a la inversión de capitales nacionales y extranjeros "así como "lograr que el control que las leyes vigentes atribuyen a diversas secretarías, se ejerza de acuerdo con un criterio uniforme" (20). La Comisión tenía finalmente como función "mantener el equilibrio justo y conveniente entre el capital nacional y el extranjero en las

Inversiones que se efectúen en la República Mexicana" (21).

La Comisión Mixta Intersecretarial estaba integrada por siete miembros: un representante de la Presidencia de la República, uno de la Secretaría de Gobernación, uno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Economía, y uno de la Secretaría de Agricultura. El séptimo miembro era un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que fue incluido a fines de 1949 (22).

El presidente de la misma, Miguel Angel Ceniceros- representante de la Presidencia- señaló que si bien existían diez actividades en las que se exigía un mínimo de 51% de capital mexicano (ver página) "no [había] ley que [limitara] la inversión de capital extranjero al 49% del total invertido en una empresa, para toda clase de actividades e industrias, y que, en consecuencia, exija que el 51% de la propiedad esté en manos de mexicanos, como regla general, sin excepciones" (23).

Sin embargo, poco después, al dictar la norma II adoptada el 3 de noviembre de 1947, la Comisión ratificó la vigencia del principio anterior al señalar que bastaba "el 51% de capital mexicano para los efectos del control de las empresas que por su naturaleza amerita[ban] la exigencia de ese control" (24). En opinión de Blanca Torres, "más que la intención de introducir de inmediato restricciones al capital extranjero, esta ratificación revelaba la decisión del gobierno de reservarse la facultad de influir en un momento dado en la orientación de esa inversión

(25).

En todo y por todo, la Comisión Intersecretarial de Inversiones dictó 12 normas para reglamentar la operación del capital extranjero (26). Destacan la norma Tercera (adoptada el 5 de enero de 1948) que requería 51% de capital nacional para transportes aéreos internacionales, la Séptima (25 de octubre de 1948) que ampliaba el requisito de 51% a las empresas que se constituyeran para la producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas o sin gas, así como esencias, concentrados y jarabes para la elaboración de las mismas, la Décima (21 de febrero de 1950) que exigía el 51% de capital mexicano para empresas de servicio marítimo de cabotaje y la Décimo Segunda y última (adoptada el 6 de octubre de 1953) que agregaba a la lista del 51% la Industria del hule.

Las demás normas puntualizaban la aplicación de procesos administrativos, así que la labor de la Comisión fue muy general, y no hizo ningún intento serio para regular la inversión extranjera. Fuera de estas áreas (27), el gobierno permitió la apertura de empresas manufactureras y comerciales con IED mayoritaria.

En la práctica, la SRE aprovechó ampliamente los poderes discrecionales que le otorgaba el Decreto y no unificó criterios ni la aplicación de las normas emanadas de la Comisión. Se autoreservó la facultad de aumentar las limitaciones a otros campos de actividad o condicionar la inversión al cumplimiento de diversos requisitos, facultad que, a pesar de todo, ejerció en

esos años con mucha parquedad (28).

Reacciones de los Empresarios

En lo que se refiere a las posiciones de los grupos empresariales, la opinión mayoritaria (Confederación de Cámaras Industriales, Asociación de Banqueros y Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio), reflejando el optimismo oficial, continuó siendo favorable a la IED. Sin embargo, hacia fines de los años cuarenta, los comentarios en contra del capital extranjero se hicieron más frecuentes y aparecieron con mayor claridad las diferencias de actitud -que prevalecerían hasta los albores de los sesenta- entre los diversos grupos empresariales. Fue apenas el principio de una crítica severa que algunos sectores como la CNIT realizarían sistemáticamente en la década siguiente. Sin embargo, ya desde ese momento se perfilaban los argumentos que se manejarían con tanto ardor posteriormente.

A partir de 1950, conforme hubo mayor cantidad de capital norteamericano disponible para invertir en los países en desarrollo, y, en el ámbito nacional, se habían superado los problemas de balanza de pagos, que se habían presentado en 1947-1948, las inversiones extranjeras empezaron a crecer en forma sostenida, dirigiéndose especialmente al rubro de manufacturas y comercio. Esto alarmó a muchos industriales, especialmente medianos y pequeños, que vieron en la IED una amenaza de desplazamiento real.

La CNIT, que por la naturaleza de sus agremiados (ver p. 4 supra) era la más vulnerable a la entrada creciente de la IED, fue la que encabezó "la batalla" en contra de la misma. Joaquín de la Peña, entonces presidente de ese organismo denunció que la IED, al instalarse en el país, aprovechaba el trabajo de los empresarios nacionales que habían abierto los mercados y logrado la aceptación de sus productos. Es decir, la IED no se dirigía al desarrollo de nuevas actividades sino a campos donde ya existían industrias establecidas por mexicanos y se apoderaba de ellos ya fuera mediante la compra de empresas, la asociación con ellas o el establecimiento de subsidiarias (29).

Afirmaba De la Peña que, una vez que desplazaban a los nacionales vendiendo sus productos por abajo del costo, las empresas extranjeras se resarcían de sus eventuales pérdidas a través del control monopólico de la producción (30).

Este desplazamiento de industrias, según de la Peña, hacía que las inversiones extranjeras no cumplieran con uno de los requisitos esenciales para su admisión: el aumento de la renta nacional. Por el contrario, ésta disminuía porque aquellas "vienen a inmovilizar riqueza existente, y en todo caso, simplemente suplantán o sustituyen el factor generador de esta riqueza, con la desventaja de la remisión de dividendos o intereses al extranjero" (31).

De la Peña criticó también el gran número de inversiones extranjeras que se abocaban a la producción de bienes considerados superfluos, agravando los contrastes económicos

Internos. El industrial apoyaba la petición de algunos colegas suyos que solicitaban se dictara una legislación que

coordine defensas jurídicas a las empresas nacionales y que destierre las inversiones nocivas para el país, inversiones que no aumentan la renta nacional, que no significan nuevas fuentes de empleo y que, por consiguiente, no contribuyen a la elevación de los niveles de vida de los habitantes de nuestro país (32).

Reconocía de la Peña que las inversiones extranjeras podían coadyuvar al desarrollo de la economía, pero sólo si se canalizaban debidamente (33). A la vez que demandaban una legislación que aplicara un filtro selectivo al ingreso del capital extranjero, que maximizara beneficios y minimizara costos, los miembros de la CNIT criticaban la posición oficial de no otorgar a la IED ni privilegios ni discriminación. Según señalaría un editorial de Problemas Agrícolas e Industriales de México unos años después: "... el tratamiento gubernamental de absoluta igualdad hacia los capitales mexicanos y extranjeros, con las mismas ventajas y restricciones, constituye la mayor de las injusticias de que son víctimas los inversionistas mexicanos y la ventaja más apreciada por los extranjeros" (34).

Por su parte, José Domingo Lavín, expresidente de la CNIT y uno de los más activos voceros del "Nuevo Grupo" (35) hizo hincapié en que las inversiones extranjeras violaban el Decreto de 1944 puesto que se establecían sin asociarse con capital mexicano. Consideró que la circular de Ezequiel Padilla, de abril de 1945, era una disposición económica anticonstitucional y era "un lamentable descuido que el gobierno de Miguel Alemán siguiera

la política del antiguo Secretario de Relaciones" (36).

A las críticas de la CNIT se unieron otras de profesionistas y académicos. La mayoría reconocía la necesidad de admitir IED, siempre y cuando se tuviera una idea muy clara de su función, y advertía sobre las consecuencias de una política que no fuera global (es decir, debía implicar la existencia de una ley de inversiones) y que no buscara una economía independiente. Otros se inclinaban decididamente por los préstamos gubernamentales que no implicaban control directo sobre las empresas (37).

A pesar de todo, la mayoría de los empresarios estaba todavía convencida de las bondades de la IED y pensaba que cualquier ley o reglamentación que fuera más allá del Decreto de 1944 auventaría dicha inversión, destruiría el "clima" de confianza y frustraría los planes de industrialización. A pesar de las diferencias de sobre cómo lograr ésta, es decir ya fuera mediante capital extranjero, solamente créditos, o ambos, existía consenso en cuanto a que industrialización era sinónimo de desarrollo y modernización. La visión que permeaba -tanto en los círculos oficiales, como empresariales o académicos- puede resumirse en las palabras siguientes:

"... No hay países agrícolas o industriales en el estricto sentido de la palabra. Todo depende de la etapa histórica que viven, del grado de su desarrollo económico. Porque todos los países industriales que hay, fueron antes países agrícolas y... todos los países agrícolas de hoy podrán ser mañana países industriales. México, pues, puede y debe llegar a ser un país industrial (38).

Para finales del sexenio de Miguel Alemán, la Inversión

extranjera ya había adquirido un ritmo de expansión dinámico. A pesar de que ya estaban definiéndose las posiciones proteccionistas hacia ese tipo de inversión, la mayoría del sector privado seguía mostrando gran interés por atraerla. En 1951 se creó la Comisión de Hombres de Negocios Mexicano-Americanos, cuyo objetivo sería fomentar la entrada de capital norteamericano en la economía mexicana (39).

Adolfo Ruiz Cortines

La Política Oficial

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." Pero semejante posición fue evolucionando bajo la fuerza de los problemas económicos que desembocaron en la devaluación de 1954. Por otro lado, Olga Pellicer sugiere que tal actitud obedecía más al deseo de "contrastar" y establecer un cambio con respecto al gobierno anterior, que a imponer límites al capital extranjero. Se trató más bien de "confirmar un nuevo estilo con el que se querían borrar acciones del gobierno precedente que habían deteriorado seriamente la imagen nacionalista de los dirigentes mexicanos" (40).

Sin embargo, la situación económica y el compromiso del gobierno Ruiscortinista con el desarrollo industrial pronto dieron término con esta posición de reserva.

Cabe recordar que en el año 1953 pareció interrumpirse el crecimiento económico que, en términos generales, se observaba en la economía mexicana desde los inicios de la década de los cuarenta. En ese año el producto interno bruto no sólo no creció sino que experimentó un ligero descenso (41). Ello se debió a varias razones. En primer lugar, la congelación de salarios durante la época de Alemán había debilitado el mercado interno a la vez que un fuerte gasto público había mermado los recursos hacendarios. En segundo término, desde los inicios de la guerra de Corea se habían advertido señales de un recrudecimiento del proceso inflacionario: alza de precios, aumento de la masa monetaria en circulación seguido de una disminución importante de las reservas de divisas del Banco Central, inducida por el apremio con que se acumularon equipos y materiales que se temían a escasear por el conflicto. La situación económica se deterioró aún más cuando, al terminar la contienda bélica, se inició el descenso de los precios de varios productos de exportación mexicanos.

El gobierno de Ruiz Cortines tuvo que encarar esta situación mediante una disminución del gasto público tendiente a lograr el equilibrio presupuestal y el abatimiento del ritmo inflacionario. Empero, la contracción de la inversión pública repercutió en la demanda global y en el nivel general de

actividad económica. Esto provocó una profunda recesión y para finales de 1953 el gobierno decidió adoptar una política expansiva para contrarrestar los efectos de la recesión. Se liberalizó el crédito y se incrementaron mediante financiamiento inflacionario las inversiones del sector público.

Empero, tal coyuntura, aunada a la reticencia de las empresas a invertir debido a un ambiente político incierto, provocaron una situación de excesiva liquidez que propició una fuga de capitales, desequilibrando seriamente la balanza de pagos.

A principios de 1954, el gobierno ruzcortinista se enfrentaba a una coyuntura económica adversa. En opinión de Olga Pellicer, el gobierno podía recurrir a la alternativa de emprender una reforma fiscal que le allegara recursos para financiar sus inversiones de manera no inflacionaria. También podía contratar créditos y resolver el problema de balanza de pagos mediante control de cambios o restricción de importaciones (42).

La reforma tributaria y el control de cambios fueron descartados por mermar la confianza de los inversionistas. Además, el control de cambios, era considerado impracticable por la extensa frontera con Estados Unidos.

Los caminos abiertos eran pues el endeudamiento y la fijación de límites a las importaciones. En abril de 1954 la escasez de divisas obligó a modificar la paridad del peso con respecto al dólar de 8.65 a 12.50.

Como estas medidas no bastaban por si mismas se optó por estimular el ingreso de capitales foráneos con el doble objetivo de llevar adelante el proceso de industrialización, y como parte esencial del esquema de crecimiento con estabilidad que se aplicaría hasta comienzos de los años setenta (43).

De ese momento en adelante:

"la función principal del gobierno [sería] 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 ingresos [medios y altos] (44).

Desde 1953, los pronunciamientos oficiales en materia de inversiones extranjeras reflejaron en forma explícita el renovado interés de las autoridades por promover la entrada de capitales. Siempre se recalcó que éstos debían sujetarse a las leyes del país, pero para quienes estuvieran dispuestos a cumplir con esa condición (lo que no representaba mayores sacrificios) las posibilidades eran muy amplias.

El Secretario de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, declaró, el inaugurar en febrero de 1954 una Asamblea de Hombres de Negocios de México y Canada que:

en las áreas subdesarrolladas del mundo, los ahorros interiores son insuficientes para hacer frente a las múltiples necesidades de inversión. Por lo mismo, las inversiones extranjeras, tanto indirectas como directas, cuando están bien orientadas pueden desempeñar una función importante en el desarrollo económico; es verdad que también sin esas inversiones la tarea puede realizarse, pero más lentamente... Por esas consideraciones fundamentales, estamos convencidos de que los capitales dispuestos a colaborar en la obra, deben recibirse con

beneplácito dándoles la oportunidad de una ganancia legítima, siempre que cumplan con una condición ineludible: que acepten subordinarse íntegramente y de buena fe a las leyes y a las instituciones del gobierno de los países que los acogen (45).

Ahora bien, por primera vez en el vocabulario oficial, los capitalistas extranjeros fueron presentados como un grupo que debía compartir la responsabilidad de lograr el desarrollo económico del país:

[es conveniente] fomentar por todos 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 (46).

En su informe rendido ante el Congreso el primero de septiembre de 1956, el presidente Ruiz Cortines señalaba:

... al capital nacional conviene que se sumen, para obras de trascendencia y de beneficio colectivo inmediato, las aportaciones de capital extranjero respetuoso de nuestras leyes. Aceptamos colaboraciones de esa clase, pero nos rehusamos a otorgar a cambio privilegio alguno. Ofrecemos a los extranjeros facilidades legítimas y oportunidad de participación con los mexicanos (47).

El presidente refrendaba de hecho, el compromiso de mantener la igualdad de trato para el capital extranjero. El Secretario de Economía, Gilberto Loyo, enfatizaba asimismo que:

El desarrollo económico, del tipo que se está llevando a cabo recientemente en México requiere capital considerable que con frecuencia es superior a los recursos propios del país, lo que hace necesario y útil el concurso del capital extranjero. En los años

que acaban de pasar, hemos tenido un crecimiento en gran escala de las Inversiones extranjeras que han venido en busca de un sitio seguro y remunerativo para colocarse. Las condiciones en México son verdaderamente favorables, con una legislación benigna y con un mercado creciente que son garantía bastante para una operación venturosa... En la actualidad, el gobierno de México ve con simpatía la participación del capital extranjero privado en la actividad económica nacional en la medida en que éste contribuye a elevar la producción, a mejorar la utilización de los recursos nacionales y a la adquisición de nuevas técnicas de producción, organización y distribución (48).

El Secretario de Economía hizo declaraciones similares en un editorial publicado en la revista Comercio exterior con el título de "La política oficial sobre inversiones extranjeras" (49).

La actitud del gobierno mexicano se reflejó en publicaciones extranjeras, tanto oficiales como privadas. Entre las primeras cabe citar el Estudio del Comité de Comercio Exterior de los Estados Unidos y el Informe del Comité sobre Bancos y Moneda del Senado norteamericano, también conocido como Informe Capehart (50), elaborados a finales de 1953. El principal objetivo de dichos trabajos era alentar al inversionista norteamericano a venir a México.

El Informe Capehart señalaba que:

el ambiente para la IED en México es generalmente favorable bajo la actual administración... El gobierno y los principales interesados comerciales y bancarios reconocen la necesidad del capital extranjero en vista de la carencia de suficiente capital mexicano para desarrollar sus recursos (51).

Enfatizaba que los hombres de negocios mexicanos opinaban

que mediante la IED, obtenían conocimientos y organización pero que la tendencia general consistía en buscar colversiones, y "apartarse de las empresas de entera propiedad extranjera" (52).

Sin embargo, el Informe apuntaba que existían

muchos incentivos para atraer a México el capital norteamericano. Entre los más importantes está el trato justo que el gobierno mexicano otorga al capital extranjero [que] recibe las mismas consideraciones que el capital mexicano (53).

Además, "la política oficial del momento presenta un peligro mínimo de nacionalización" (54). Entre otras ventajas que el Informe enumeraba destacan:

- Libertad de movimiento de capitales, libre remisión de utilidades

- Altas tasas de ganancia sobre la inversión y escasa competencia.

- Aranceles protectores

- Proximidad territorial con Estados Unidos

- Cantidad apreciable de personas bilingües [sic]

- Salarios ventajosos

- Aptitud de la mano de obra para aprender un oficio

- Incentivos fiscales e impuestos moderados

- Una economía estable (balanza comercial favorable y pago puntual de la deuda externa) (55).

Lo único que según el informe, podía nublar las alentadoras perspectivas para invertir en México eran las "leyes restrictivas" (Ley del trabajo que restringía el porcentaje de empleados extranjeros en una empresa a 10%, el Decreto de 1944

que dejaba la puerta abierta para que se limitara el capital extranjero en una inversión a 49%. Aunque, señalaba el informe "ello se aplicaba rara vez"), y la falta de claridad en algunas "reglas del juego" (políticas temporales, cambios repentinos de legislación, trabas burocráticas para obtener permisos), tendencia del gobierno a reservarse ciertas actividades económicas y a "inmiscuirse" en otras, pero, en términos generales, poca cosa en relación a las ventajas de las que podían beneficiarse los inversionistas extranjeros.

La confianza en las condiciones mexicanas fue también manifestada en revistas de amplia circulación en los medios empresariales norteamericanos. La revista Fortune en el número de enero de 1956 dedicaba un extenso artículo a exaltar las ventajas de lo que calificaba como el "enloquecedor y prometedor mercado mexicano" (56)

Según Fortune "Todos los funcionarios del gobierno mexicano [estaban] dispuestos a colaborar con el capitalista extranjero" y había posibilidad de hallar todo género de facilidades en materia de exención de impuestos y derechos de importación" (57).

La revista afirmaba que en algunos casos, los capitales invertidos en empresas manufactureras se habían recuperado en uno o dos años y que se obtenían utilidades promedio de 15% sobre las inversiones, cifra que se consideraba conveniente tomando en cuenta que se invertía poco capital y destreza administrativa. Un ejemplo ilustrativo de esta bonanza era la firma Sears Roebuck que había iniciado sus operaciones en 1947 con un almacén y

posela 17 en 1956 (58).

De esta manera, el llamado a las inversiones extranjeras encontró una respuesta favorable. El crecimiento con estabilidad que se inició desde mediados de la década de los cincuenta, y las amplias posibilidades que ofrecía el sector manufacturero, aunado a los incentivos oficiales, se tradujeron en un incremento significativo de la IED en la economía nacional. A principios de esa década, el 20% de la inversión extranjera se ubicaba en la industria manufacturera (en números cerrados 148 millones de dólares) mientras que en 1960 el monto se elevaba a 54% de la IED total (602 millones de dólares). Las inversiones en el comercio también crecieron. De 70 millones de dólares en 1950, habían pasado a 196 millones en 1960 (ver cuadro que sigue).

En cambio, las inversiones ubicadas en los renglones básicos de la economía se estancaron (minería y electricidad). Esta modificación en la ubicación de la IED motivó que su influencia en la vida del país se manifestara bajo formas diferentes a las que la habían caracterizado tradicionalmente. Ahora, la IED jugaba un papel fundamental en el proceso de sustitución de importaciones, contribuía en forma decisiva al desarrollo del aparato industrial y tenía repercusión directa en las formas de gasto y consumo de las clases medias urbanas.

Las reacciones de diversos sectores de la sociedad ante el incremento y modificación de la IED fueron diversas. Cabe recordar que ya durante el sexenio de Miguel Alemán (59) se habían manifestado opiniones contrarias al estímulo oficial que

VALOR DE LA INVERSIÓN POR ACTIVIDADES (1940-1970)
(Miles de Dólares)

Años	Total	Agricultura	Minería	Petróleo	Industria	Construcción	Electricidad	Comercio	Transportes y comunicaciones	Otras
1940	449 110	8 309	107 530	1 172	32 005		141 240	15 716	142 016	1 122
1941	452 863	8 822	114 380	1 773	38 558		136 205	18 718	133 638	1 369
1942	477 377	9 285	118 119	970	46 318	412	139 652	23 976	137 228	1 417
1943	491 187	11 034	122 436	963	57 453	678	134 630	23 407	137 261	3 325
1944	531 824	12 127	133 549	887	70 082	1 111	138 079	25 156	144 877	5 956
1945	568 712	12 010	134 873	885	99 809	4 027	136 189	28 736	145 508	6 675
1946	575 429	13 279	129 186	896	140 497	4 279	136 525	37 250	105 932	7 585
1947	618 622	12 477	124 663	991	168 460	4 459	140 982	59 542	98 533	8 515
1948	608 777	11 024	105 845	2 790	174 256	6 236	129 992	66 762	103 842	8 030
1949	518 551	4 239	100 593	5 348	147 956	5 988	108 261	58 215	81 577	6 374
1950	566 002	4 104	111 837	11 895	147 890	4 797	136 815	70 140	75 354	3 170
1951	675 229	5 882	158 720	8 458	180 958	3 186	151 739	102 115	60 570	3 601
1952	728 571	5 650	160 225	6 480	225 465	10 782	160 381	116 099	40 137	3 352
1953	789 487	6 447	164 548	13 756	258 094	10 997	173 377	117 010	39 766	5 492
1954	834 332	6 108	162 960	17 630	278 345	10 495	189 192	116 168	47 937	5 497
1955	952 809	17 708	174 510	15 913	331 470	11 546	191 399	146 842	57 009	6 412
1956	1 091 397	18 069	194 764	17 199	386 068	10 490	220 828	168 305	63 918	11 756
1957	1 165 082	18 081	179 428	12 154	468 104	8 345	215 144	178 558	71 764	13 504
1958	1 169 517	21 544	176 341	13 344	496 993	8 811	226 228	188 307	19 320	18 829
1959	1 244 731	17 500	210 809	6 947	533 256	8 826	240 564	182 806	25 604	18 419
1960	1 081 313	19 428	168 843	21 580	602 236	8 860	14 855 ^a	196 191	30 742	18 578
1961	1 130 367	19 386	141 733	20 847	685 826	10 698	12 668	208 821	7 025	23 363
1962	1 285 911	17 494	144 226	59 640	778 746	11 259	8 196	230 178	8 167	28 002
1963	1 417 298	18 505	151 446	60 592	894 221	10 832	10 267	235 810	5 729	29 896
1964	1 552 442	18 792	156 786	60 949	1 013 584	12 893	11 143	241 142	8 449	28 704
1965	1 744 725	18 278	132 124	45 412	1 200 444	9 795	11 690	285 070	9 249	32 663
1966	1 937 990	12 475	147 963	55 170	1 331 067	9 888	5 674	326 070	9 737	39 996
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	51 178
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 de las empresas eléctricas.

b No incluye 64.4 millones de dólares correspondientes a la compra hecha por el Gobierno de las empresas azufreras.

c No incluye 18 millones de dólares correspondientes a la compra hecha por el Gobierno de las empresas petroleras.

FUENTE: Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, La inversión extranjera en México (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973) p. 120.

se otorgaba a la IED, especialmente por parte de la CNIT. Sin embargo, la mayoría de los empresarios -especialmente la CONCAMIN y la CONCANACO- así como la prensa nacional habían manifestado su apoyo a la política oficial.

En los cincuenta, el tenor de los debates y, el comportamiento del capital extranjero propiciarían modificaciones sustanciales en la postura de aquellos grupos favorables a la IED (60).

Los Empresarios y el Capital Extranjero

El debate en esos años, especialmente entre los empresarios, sobre el papel que debía asumir la IED en México fueron resultado de los esfuerzos de la CNIT para colocar el tema en el centro del interés de la opinión pública nacional. Sus postulados precisados en los años cuarenta, quedaron plasmados en la Carta de los Industriales de la transformación publicada en 1953.

En la Carta se asentaba que el desarrollo económico del país debía financiarse preponderantemente con base en recursos internos, debiendo la inversión extranjera "desempeñar un papel complementario y suplementario en relación al capital nacional" (61). En el punto 2 de la Carta la CNIT manifestaba que la "Inversión Internacional puede acelerar el desarrollo económico siempre y cuando se sujete a ciertas condiciones y asuma determinadas modalidades" (62).

Sin embargo, daba la señal de alarma al recordar 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, y enfatizaba: "Es más urgente el establecimiento de un mínimo de garantías para los países receptores de capitales que el establecimiento de garantías para los inversionistas extranjeros" (63)

Ante la "inoperancia" del Decreto de 1944, la CNIT planteaba la necesidad de una legislación "moderna" de inversiones extranjeras

... orientada a canalizar, regular y vigilar la inversión de capital extranjero en México. Esta legislación deber[ía] condicionar toda inversión extranjera a permiso previo y deber[ían] concederse estos mismos permisos conforme a ciertos criterios básicos, de los cuales los fundamentos, a nuestro parecer, son: a) sólo admitir inversiones que obviamente incrementen el ingreso nacional, b) desechar inversiones que concurren a ramas económicas en que existan 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 [...] sería aconsejable que en esta ley se previera la existencia de una comisión integrada por el Estado y representantes de las fuerzas productoras nacionales que vigilara la aplicación de la ley sobre inversiones extranjeras, y asimismo el establecimiento de un sistema efectivo de sanciones que llegara incluso a la pérdida de la inversión ... (64).

En 1956, la CNIT formó una Comisión para el Estudio de la Inversión Extranjera que editó una serie de folletos con la

Intención de concientizar a la opinión pública: Estudio general sobre las inversiones extranjeras (1955), Las inversiones extranjeras directas en México, cuantía de la inversión (1955), Comentarios a las tesis sobre inversiones extranjeras directas de los oponentes de la CNIT (1956), y La inversión extranjera en el servicio de teléfonos de México (1956).

El tema mismo de los folletos refleja la preocupación de la Cámara por el control que ejercían todavía capitales foráneos sobre servicios públicos básicos (electricidad, teléfonos) o en la industria extractiva (minería) (65). También denunciaba la "amenaza creciente" por parte del capital extranjero en la industria manufacturera. Por este motivo el Estudio general sobre las inversiones extranjeras enfatizaba la necesidad de establecer una legislación que "cuide la inversión para que sólo se permita la que satisfaga las condiciones favorables y se impida aquella que nos perjudica con efectos descapitalizantes" (66).

Por otro lado, la CNIT no escatimó reproches contra las posiciones "ultra-liberales" de otras asociaciones, especialmente el Comité Mexicano-Norteamericano de Hombres de Negocios. En ocasión de la Reunión celebrada en 1955 en Nueva Orleans, José Domingo Lavín, los acusó de "arrancarse" a pedir "a grito abierto" a los capitales del país del Norte que vinieran a México (67). En la misma tónica, señalaba que la industria norteamericana hacía representar a sus empleados, entre los integrantes mexicanos del Comité, como voceros autorizados. Por

ello, las declaraciones hechas por la parte mexicana estaban falsificadas y no reflejaban la mayoría de la opinión pública en México (68).

La insistencia en el tema por parte de los Industriales de la transformación obligó a otras agrupaciones patronales a definir su posición ante la IED.

Así, la CONCANACO encargó a Juan Sánchez Navarro, en 1955, la preparación de un "Ensayo sobre una política de inversiones extranjeras en México" (México: CONCANACO, 1955) que delinearía la doctrina de dicho organismo en materia de IED. Sin embargo, el ensayo dejó entrever que, a pesar de su postura tradicionalmente liberal en cuanto a la inversión extranjera, la CONCANACO estaba ya adoptando posiciones proteccionistas debido a que veía que los intereses de sus agremiados corrían el riesgo de verse afectados por el crecimiento de los grandes almacenes propiedad de consorcios norteamericanos (69).

En su contenido, el ensayo siguió lineamientos nacionalistas, al señalar que "el desenvolvimiento económico debe realizarse en primer término, y hasta el límite de posibilidades, por el ahorro interno, y sólo como auxiliar y complemento de éste conviene y es deseable la inversión de ahorro externo" (70). Sin embargo y aquí su posición difería de la CNIT, Sánchez Navarro enfatizaba que el capital extranjero había modificado por "experiencias políticas" su sistema de trabajo. La "[IED] busca no sólo el beneficio mercantil sino beneficiar a la economía [del país], emplear mayor [número] de nacionales, siendo cuidadosos

de las peculiaridades e ideosincracia de los medios en que desenvuelven su actividad" (71). Asimismo, señalaba que ... "las inversiones extranjeras cuando están bien orientadas pueden desempeñar una función útil en la formación de capital productivo" (72), además de que México requería del ahorro externo para continuar el ritmo adecuado de su desarrollo económico (73). Puntualizaba que "las inversiones extranjeras no sólo son convenientes en principio, sino que de no obtenerse en la proporción requerida, todos los planos de desarrollo económico se verían interrumpidos y el país, dependiendo sólo de la inversión interna, avanzaría con gran lentitud y con gran detrimento del nivel de vida de los mexicanos" (74).

Sánchez Navarro establecía enseguida los requisitos que la IED debería cumplir para ingresar al mercado mexicano: estricto apego y respeto a las leyes nacionales, tener en cuenta las necesidades e ideales de México como país insuficientemente desarrollado y celoso de su independencia y soberanía, asociación de la IED con el capital nacional (75). Asimismo, no desplazar a empresas nacionales que cubrieran el mercado en forma satisfactoria (76) y arraigar al capital extranjero:

Vemos con buenos ojos y recibimos con los brazos abiertos al capital que quiere ligar su suerte con la nuestra, recibir los mismos beneficios y correr los mismos riesgos. Arraigar el capital extranjero y mexicanizarlo es una meta insoslayable a la que aspiramos (77).

Como contrapartida a tales requisitos (78), Sánchez Navarro apuntaba que el gobierno debía otorgar dos condiciones para

facilitar la afluencia de la inversión extranjera: igualdad de trato con el capital nacional, es decir, que no se promulgara una ley general para reglamentar la IED (79) y la libertad de movimiento del capital y sus utilidades.

Las opiniones encontradas de uno y otro grupo empresarial tuvieron ocasión de manifestarse ampliamente durante la celebración del IV Congreso Nacional de Industriales celebrado en la capital del país en 1957. En aquellos momentos, una agrupación empresarial regiomontana, la Cámara Textil del Norte, que tradicionalmente había adoptado posturas económicas liberales se interesó repentinamente en el tema de las inversiones extranjeras. Según apunta Olga Pellicer, había rumores de que algunos inversionistas foráneos tenían planes para comprar las industrias cervecera y vidriera de Monterrey. Además se estaban fortaleciendo las empresas extranjeras dedicadas a la producción de fibras sintéticas, como Celanese Mexicana, con efectos negativos para las industrias tradicionales que precisamente formaban parte de la Cámara. Esos fueron los motivos que llevaron a los Industriales del norte a solicitar de un conocido intelectual de izquierda, Alonso Aguilar, la redacción de un trabajo sobre inversiones extranjeras que sería presentado en el Congreso (80) y que fue posteriormente reproducido íntegro en la influyente revista Problemas agrícolas e industriales de México (81) uno de los principales foros que tenían los partidarios de la reglamentación del capital extranjero.

El editorial introductorio a la ponencia hacía referencia a

la "discusión, cada día más encendida, acerca del problema de las inversiones extranjeras en México, los peligros de su incremento fuera de normas y reglamentaciones por parte del Estado, y su influjo en el desarrollo económico y social de México (82).

Afirmaba que las inversiones extranjeras no habían contribuido al progreso del país (83), que el capital extranjero -y a este respecto señalaba que existía consenso "entre industriales, estudiosos y personalidades progresistas"- cuando no se le sujetaba a restricciones adecuadas, enviaba al exterior utilidades y dividendos, establecía competencia desleal e invadía territorios de producción que debían ser de la exclusiva competencia de nacionales. También explotaba hasta su agotamiento los recursos naturales así como a los artesanos, los obreros y los pequeños empresarios, creaba sindicatos blancos, auspiciaba a las fuerzas más retrogradas y antipatrióticas, y finalmente, "a través del influjo social y publicitario distorsiona, corrompe y degenera los procesos culturales, las formas de vida y la expresión artística del pueblo mexicano" (84). Concluía enfatizando que "urge la promulgación de una ley sobre inversiones extranjeras" que "reúna las intenciones de ordenamientos fragmentarios, incompletos, y sin aplicación y establezca las normas para admitir y rechazar capitales del exterior así como someterlos al estricto orden que especifican nuestras leyes y sancionar con energía las posibles violaciones que cometan y que hasta hoy han sido objeto de tolerancia o disimulo" para así consolidar la economía nacional y la autonomía

económica (85).

La ponencia de la Cámara, presentaba por su parte, un relato pormenorizado de los campos en los que estaba ubicada la IED en México, hacia un exhaustivo análisis de su participación por sectores, con cifras y tablas detalladas (86), señalando además las principales empresas constituidas con capital extranjero que operaban en cada sector. Apuntaba, por ejemplo, que entre 1948 y 1955, las inversiones de Estados Unidos habían pasado a representar alrededor del 72% del total invertido en México, las de Canadá el 15%, las de Suecia 6.3%, las de Gran Bretaña 4.4%, las de Francia 0.7% y las de otros países 1.9%. Asentaba también que entre 1938 y 1955, la IED de Estados Unidos había aumentado de 61% a 72% y si se añadía a esta última proporción las inversiones canadienses y suecas "que son en realidad inversiones norteamericanas," el total para la IED de EU alcanzaba 92% (87).

Como casos notables de monopolización de sectores productivos por parte del capital extranjero, la ponencia señalaba que la empresa Anderson and Clayton Co. controlaba el 70% de la capacidad existente de despepite de algodón así como su exportación (88).

En cuanto a la minería, "una sólo empresa -Anaconda Copper Co.- controla todas las plantas de afinación de cobre, la American Smelting and Refining Co., y la American Metal Co., concentran la afinación de plomo y zinc y hasta 82.4% de la del oro y 82.1% de la plata (89).

Parafraseando los principales argumentos que la CNIT

enarbolaba contra el capital extranjero, el documento denunciaba el problema de descapitalización del país que resultaba de los fuertes envíos al exterior de regalías, la escasa asociación que existía con empresarios nacionales, y advertía sobre el grado en que se estaba perdiendo el control nacional sobre actividades industriales básicas (90).

En las conclusiones, se apuntaba que:

"... las inversiones extranjeras deben satisfacer ciertas condiciones para ser realmente benéficas a México. Entre las de carácter general pueden mencionarse las siguientes:

a) Respetar escrupulosamente las leyes e instituciones mexicanas, así como las costumbres y tradiciones culturales del país.

b) Aceptar un papel complementario en el financiamiento del desarrollo nacional, con la consiguiente subordinación a la política económica mexicana.

c) Incorporarse plenamente a la actividad económica del país.

d) Contribuir de manera apreciable y permanente al incremento del ingreso nacional y sobre todo al aumento de la producción en campos deficitarios.

e) Contribuir asimismo, al aumento progresivo del volumen de inversión productiva.

f) Coadyuvar eficazmente, en forma directa o indirecta, a la diversificación del comercio exterior, al equilibrio de la balanza comercial y de pagos y al aumento de la capacidad financiera internacional del país.

g) Tratarse de empresas independientes que no

sean o dependan de grandes monopolios, cuya fuerza económica y financiera constituye por sí sola un constante peligro para el capital nacional.

h) Contribuir a la introducción y empleo de nuevas técnicas de producción y de administración y a una más racional explotación de los recursos productivos.

i) Mantener parte de sus fondos de reserva en moneda nacional y depositada en bancos del país.

j) Entrar a campos en los que, lejos de competir desfavorablemente con las empresas mexicanas existentes o de impedir el desarrollo futuro de éstas, se tienda a estimularlas con la mira de derivar los beneficios del impulso del capital nacional y no de su eliminación o desplazamiento.

k) Renunciar a fines de orden político y limitarse a obtener los beneficios lícitos que su habilidad y competencia por un lado, y las leyes y usos comerciales del país, por el otro, les permitan obtener.

l) En fin, supeditar sus intereses particulares como en el fondo tienen que hacerlo en sus países de origen, a los de México (91).

Se recomendaba finalmente expedir una ley de inversiones extranjeras que tendría como principales objetivos:

a) Establecer las bases más generales y permanentes de la política mexicana en la materia.

b) Establecer medios concretos y eficaces para lograr una adecuada coordinación entre las inversiones nacionales y las extranjeras.

c) Organizar el registro nacional de inversionistas extranjeros en el país.

d) Garantizar la protección del capital nacional contra formas de competencia desfavorables injustificadas de parte de los

Inversionistas extranjeros.

e) Establecer un régimen permanente de vigilancia del cumplimiento de la política nacional en la materia.

f) Establecer un régimen de medidas disciplinarias y sanciones para hacer frente a los casos de incumplimiento (92).

y para lograr la aplicación "consecuente y oportuna" de la ley se aconsejaba crear una comisión mixta de Inversiones extranjeras (cuya organización y funcionamiento estarían previstos en la propia ley) en la que los sectores privados deberían estar representados (a diferencia de la Comisión Mixta Intersecretarial). Por otro lado, para proteger y estimular la inversión mexicana y permitir su consolidación frente a la competencia extranjera se solicitaban "fuertes exenciones fiscales" (93).

Como punto final, la Cámara Textil solicitaba que el Congreso de Industriales aprobara las sugerencias expuestas para que fueran turnadas al Presidente con la finalidad de que las tomara en cuenta para elaborar una ley de Inversiones extranjeras que pudiera ser aprobada en el periodo de sesiones de septiembre de 1957 (94).

En palabras de Olga Pellicer, la ponencia fue "una verdadera bomba" que estalló en el Congreso (95).

Las reacciones en contra fueron enérgicas y demostraron que la mayor parte de los empresarios del país se oponía todavía a cualquier medida que pudiese disminuir la confianza de los inversionistas extranjeros.

En opinión del influyente hombre de empresa, Gustavo R.

Velasco:

La ponencia de la Cámara Textil del Norte... en caso de que el gobierno de la República procediera conforme a ella... paralizará la entrada de nuevos capitales al país y aún es probable que expulsará a muchos de los ya establecidos... Las víctimas verdaderas (de la propuesta) serán el progreso económico de México, el magnífico impulso que con tantas dificultades se ha despertado y cuyos beneficios tenemos a la vista, y la promesa de que por fin será posible que salgamos de la pobreza secular que nos ha agobiado. Sus víctimas en el sentido más amplio de la palabra, serán los millones de nuestros compatriotas a quienes con esa xenofobia condenaremos a emigrar y a vivir en la miseria... (96).

En sentido similar, José Campillo Sáinz, en ese entonces funcionario de las agrupaciones patronales señaló: "los ataques a las inversiones extranjeras no son otra cosa que ataques a la economía que no puede depender de su ahorro interno, y las medidas que se tomen en contra del capital exterior son medidas contra el capital nacional" (97).

En forma igualmente contundente otro ponente enfatizó que:

... junto a la capitalización interna, que precisamente porque el problema es de tanta magnitud, se debe favorecer y estimular al máximo, tenemos que acoger los capitales del exterior. De lo contrario el dilema es claro y los hechos nos demuestran su realidad todos los días: o importamos capitales o exportamos hombres (98).

El expositor concluía pidiendo que se votase en contra de la ponencia de la Cámara.

Otro importante empresario, Fernando Yllanes Ramos, opinaba que "a pretexto de quitar de nuestro medio las inversiones

extranjerías, se quiere acabar con toda la economía de México" (99).

Empero, a pesar de las protestas que había provocado la Ponencia de la Cámara Textil, la Asamblea adoptó una solución de compromiso al aprobar siete "puntos sobre Inversiones extranjeras" que representaban de hecho una aceptación de algunos planteamientos manifestados por los "Industriales progresistas" y por la CNIT: papel complementario de la IED (punto 1), la IED no debe desplazar al capital nacional (punto 2), el capital extranjero debe buscar una "adecuada y equitativa asociación" con el capital nacional ya que permite "una operación sólida y productiva" (punto 3) y su participación debe determinarse según las empresas o sectores de inversión (punto 4), que participen mexicanos en la dirección técnica y administrativa de las empresas (punto 5). Sin embargo en los dos puntos más importantes, todavía se vislumbraba la posición "tradicional" y liberal de un sector importante del empresariado: "el capital extranjero no debe ser privilegiado pero tampoco discriminado" (es decir, no a una reglamentación general), y "debe mantenerse como garantía la absoluta libertad de movimiento del capital" (punto 7) por ser un factor muy atractivo para los inversionistas (100).

En suma, a pesar de que la posición básica del empresariado —y en esto coincidía con las autoridades— seguía siendo de apertura al capital extranjero, el tenor de los puntos aprobados en el Congreso reflejaba el deseo de no aparecer ante los ojos de

la opinión pública como "pro-capital extranjero", especialmente ante la posición de la CNIT, cuyo discurso nacionalista encontraba oídos receptivos en círculos académicos y estudiantiles, e incluso dentro de ciertos grupos de la élite gobernante (funcionarios y miembros del partido oficial). Además, conforme el papel del capital extranjero cobraba importancia en ciertas ramas de la economía, los empresarios por convicción propia, fueron renunciando a sus posiciones liberales, como había ocurrido con la Cámara Textil del Norte e incluso con la propia CONCANACO, que como recordamos, ya en 1955 (101) había externado su preocupación por el avance de las grandes cadenas de almacenes de propiedad extranjera.

Las discusiones que tuvieron lugar durante la reunión, en especial el tema de la reglamentación a la IED, trascendieron a la opinión pública. Durante varios días, la prensa publicó en primera plana noticias sobre el particular y se pronunció al respecto en sus páginas editoriales. En tanto que el Círculo de Estudios Mexicanos, muy ligado a la CNIT, encabezaba las demandas en favor de una ley, insertando con ese objetivo desplegados en la prensa, se desató una "guerra" de editoriales entre participantes del Congreso.

En un editorial publicado el 10 de abril (102) el Círculo además de reiterar los principios sobre inversiones extranjeras ya enunciados en la ponencia de la Cámara Textil del Norte (103), atacaba a la CONCAMIN por sus posiciones "antipatrióticas".

También acusaba al régimen de Miguel Alemán de conducir en el plano del capital extranjero una política "reaccionaria y antidemocrática, ventajosa para los intereses antinacionales," se preguntaba si el gobierno finalmente abandonaría su actitud pasiva y, atendiendo a un "clamor nacional", se decidiría a regular de una vez por todas el capital extranjero (104).

En el lado opuesto, un editorial de la revista Hoy -"Las asustadizas inversiones extranjeras"- subrayaba la necesidad de que la IED contara con un entorno estable para poder operar, porque de lo contrario, se ubicaría en otros puntos del orbe, dejando al país sin recursos suficientes para sustituirla, por lo que una reglamentación no era aconsejable. Sugirió en cambio "una aplicación discreta y patriótica de las disposiciones legales existentes" (105).

Esto provocó una "Replica a 'Las asustadizas inversiones extranjeras'" en la que un editorialista anónimo arguyó que la IED "no se distingue en ninguna parte por lo asustadizo sino por su agresivo expansionismo" sin importarle las catástrofes que su expansión pueda desatar (106).

Se pronunciaron en sentido parecido Manuel Germán Parra "Caperucita Roja en la economía" (Siempre n. 201, 1o. de mayo de 1957) y Medardo Tirado Aramburu, "Urge reglamentar las inversiones extranjeras" (Impacto, n. 378, 1o. de mayo de 1957).

En este mismo orden de ideas, Vicente Lombardo Toledano replicaba a Gustavo R. Velasco -que había señalado "si no

queremos seguir exportando braceros tenemos que importar capitales"- que en realidad "si seguimos importando capitales todos nos convertiremos en braceros sin salir [de México]".

Lombardo citaba un documento de la National Association of Manufacturers, presentado en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en el que este poderoso grupo exponía la necesidad de una absoluta igualdad y reciprocidad en el trato entre inversionistas nacionales y extranjeros, al igual que "si el gobierno de los países importadores de capital hace la competencia a las inversiones extranjeras, los interesados deben tener derecho a reclamar una indemnización equitativa, que tendrá en cuenta especialmente la pérdida de la clientela" por lo que en palabras de Lombardo, "ante los peligros que significan estas pretensiones, es necesario reglamentar la IED y evitar así la conquista pacífica de México, más trascendental que la realizada por los españoles en el siglo XVI" (107).

Este debate abarcó incluso áreas en las que, aparentemente, ya no se cuestionaba el papel del Estado. En efecto, se generó una polémica entre un conocido empresario, Eustaquio Escandón, y el economista Manuel Germán Parra. El primero presentó una ponencia en el Congreso de Industriales titulada "la inversión extranjera y el petróleo de México" (108), y posteriormente publicó una serie de artículos sobre el mismo tema en el periódico Novedades (109), en los que señalaba la necesidad de que pudiera participar el capital extranjero en la industria petrolera con la finalidad de desarrollarla ya que no se disponía

de suficientes recursos internos para lograrlo.

Escandón señalaba que ello era factible porque las empresas petroleras extranjeras, otrora "verdaderas fieras de explotación y abuso", habían aprendido la lección y en ese momento ya eran respetuosas de la política de los países anfitriones. Citaba como ejemplos el caso de Iraq y Venezuela. German Parra, por su lado, censuró el intento de Escandón de "querer sacar de su sombrero el conejo de la Standard Oil." En opinión de Parra:

... mientras don Eustaquio Escandón ve principalmente el petróleo como una fuente de divisas, nosotros lo consideramos... como una fuente de energía; mientras él propone que se destine principalmente a la exportación, nosotros pensamos que debe seguirse empleando para satisfacer el consumo [interno] y, mientras él quiere que se entregue su explotación a las compañías petroleras extranjeras, nosotros sostenemos que debe seguir exclusivamente a cargo de Petróleos Mexicanos (110).

Bohrish y Knig han resaltado la influencia de destacados académicos en la orientación del debate- "suministrando" argumentos- o como formadores de opiniones y percepciones, especialmente en el caso de profesores universitarios (111).

Percepciones de Otros Sectores

En la década de los cincuenta, importantes académicos se ocuparon del tema de la inversión extranjera. En 1955, Pablo González Casanova publicó La Ideología norteamericana sobre Inversiones extranjeras en donde argumentaba que dichas

Inversiones constituían un medio importante por el que las potencias como los Estados Unidos establecían su hegemonía sobre países más débiles. Al decir de González Casanova, el capital extranjero invertido en América Latina estaba imponiendo en la región patrones económicos, sociales, políticos y aún psicológicos del desarrollo capitalista:

... las inversiones extranjeras no son un fenómeno puramente económico sino un fenómeno social integral, cuyos orígenes y repercusiones abarcan toda la vida social de la nación que invierte y de la nación en que se invierte, tendiendo a alterar en la forma más inmediata la totalidad de la estructura económica, social y cultural de los países subdesarrollados (112).

Asimismo, la IED también representaba una salida a los problemas económicos de los países desarrollados:

Las inversiones extranjeras tienen como objeto resolver los problemas económicos de los Estados Unidos relacionados con la sobreproducción y la acumulación de capitales: sobre inversión, subconsumo, competencia de mercado, desempleo, etc. (113).

En este mismo orden de ideas, algunos académicos mantuvieron contacto con la CNIT a través del Circulo de Estudios Mexicanos. Entre los miembros destacados de la CNIT que participaron activamente en el Circulo sobresale José Domingo Lavín quien encabezó tanto oralmente como por escrito "la lucha" en contra del capital extranjero. En su libro Inversiones extranjeras... señalaba que la falta de capital que padecía el país se debía al efecto "descapitalizador" (114) que producían las inversiones extranjeras "colonialistas" a las que no se sometía a planificación:

... Toda la inversión extranjera en un país subdesarrollado tiene que ser planificada por su forma y objeto y en relación con la capacidad de pago. No es posible el sistema de la libertad de inversiones privadas y extranjeras porque se destruye la economía nacional y el sistema monetario, se agrava el empobrecimiento del país subdesarrollado y se generan condiciones para una crisis general de gran peligro (115).

También abogaba por la promulgación de una ley de Inversiones extranjeras en la que el sector privado (y la CNIT en particular) tuviera voz consultiva (116), y la prohibición de empresas extranjeras que compitieran con industrias nacionales ya establecidas (especialmente en el sector de bienes de consumo, Intermedios y en el comercio. Solicitaba asimismo que el gobierno impidiera la compra de negocios mexicanos por parte de firmas extranjeras (117) y la necesidad de que se establecieran requisitos mínimos de integración nacional para evitar operaciones de ensamble, debiendo prohibirse también estas últimas. Lavín recomendaba generalizar el principio de 51% de capital nacional a todas las inversiones extranjeras.

Es importante anotar que, según Lavín, no debía considerarse como capital extranjero el que efectuaran inmigrantes que "cortaran" sus relaciones económicas con sus países de origen pues "estos extranjeros verifican en México las mismas funciones económicas que los inversionistas mexicanos" (118).

Para finales de los años cincuenta, podía apreciarse cierto acercamiento en las concepciones que tenían los distintos actores en relación a la IED aunque el cambio más notorio se produjo en los círculos empresariales. En 1958, el Consejo de Fomento y

Coordinación de la Producción Nacional presentó un "Proyecto de ley sobre Inversiones extranjeras" así como una propuesta para adicionar el art. 73 fracción X de la Constitución con la finalidad de que el Congreso pudiera legislar sobre Inversiones extranjeras (119).

En la exposición de motivos del Proyecto se asentaba que debía adoptarse un criterio "relativista" puesto que el capital extranjero debidamente orientado "podía ser factor de prosperidad importante mientras que anárquico e inmoderado era capaz de poner en peligro la estabilidad económica y monetaria" (120).

Por tales motivos, era necesaria una ley que "contemple en su conjunto el fenómeno de las inversiones extranjeras" y así se explicaba que "casi todos los sectores nacionales coinciden en la conveniencia de que se ajuste la política de Inversiones del exterior a un criterio legalmente definido, no obstante las diferencias de matiz que todavía subsisten" (121).

Por otro lado, se argumentaba en la exposición que los cambios de la economía mundial eran un factor que obligaba a definir el criterio legal sobre inversiones pues se había intensificado la tendencia a la concentración del capital internacional (122).

Además,

en las reuniones y conferencias internacionales se han discutido proyectos y recomendaciones sobre la política de Inversiones e inclusive sugerencias de códigos mínimos [que] todavía se inclinan por la parte del inversionista, con preferencia a las demandas nacionales, pero que ya representan un valioso esfuerzo por modificar las prácticas lesivas a los pueblos débiles ...

(123).

La ley permitiría al Ejecutivo disponer de un instrumento para seleccionar las inversiones extranjeras y conducir las a las actividades económicas que interesaran al país pues no era posible seguir una política rígida "en vista de la complejidad y mutabilidad de la misma".

Finalmente, el proyecto se fundamentaba en "la decisión del país de industrializarse, ampliando su mercado interior" por lo que esta resolución "fijaba por sí sola el papel de las inversiones extranjeras en el sentido de hacerlas complementarias de la economía industrial" (124).

Entre las características más importantes del proyecto de ley destacaba el sujetar cualquier inversión extranjera a autorización previa -por conducto de la Secretaría de Economía, antecesora de la Secretaría de Industria y Comercio. En el artículo 3 establecía que, además de poder negarse o concederse, la resolución podría condicionarse, lo que ya equivalía a establecer un mecanismo de negociación. El artículo 4 contemplaba una serie de áreas restringidas a la IED que retomaba a grosso modo la lista establecida por la Comisión Intersecretarial (ver anexo).

El artículo 5 establecía los requisitos a tomarse en cuenta para la aprobación de un proyecto, entre éstos:

- que no desplazara a empresas nacionales
- que la IED se asociara y fuera complementaria a la versión nacional.

- que no hubiese capital nacional disponible.

Además, en el caso de la industria de transformación, también debía considerarse "el estado de saturación de la rama afectada y la idoneidad de las empresas establecidas, para satisfacer las demandas del mercado." Asimismo, "se daría preferencia, para nuevas inversiones, a las negociaciones extranjeras cuyos directivos y técnicos fueran mexicanos.

La iniciativa preveía también la creación de un registro de Inversiones extranjeras.

En el artículo 13 se proponía la creación de una Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) compuesta por un representante de la Secretaría de Economía, de Agricultura, de Educación, de Gobernación, de Hacienda, de Relaciones Exteriores, del Trabajo, así como del Banco de México, Nacional Financiera y representantes empresariales, de la minería, industria, comercio y banca, así como del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional.

La CNIE actuaría como órgano consultivo al "opinar ante la Secretaría de Economía sobre la conveniencia de conceder, negar o condicionar los permisos de IED" y "emitir su criterio sobre la conveniencia o inconveniencia de nuevas Inversiones Indirectas" (125).

La Comisión también tendría como objeto "resolver los problemas que se consulten, relacionados con los capitales extranjeros, estudiar y proponer la política económica de Inversiones extranjeras y las medidas administrativas de

coordinación gubernamental en esta materia que considere pertinentes" (126).

Señalaba, finalmente, además de sanciones para los prestanombres, la igualdad de trato entre el capital extranjero autorizado y el nacional (art. 17) lo que significaba un cambio en cuanto al concepto hasta entonces aceptado, de igualdad de trato sin reserva, entre inversión extranjera y nacional.

Así pues, para finales de la década de los cincuenta, gran parte del empresariado de posición marcadamente "transnacional" según la tipología de Domínguez, (127) había adoptado una actitud más reservada en cuanto a las bondades del capital extranjero si bien lo seguía reconociendo como necesario (128). Esto puede explicarse por varias razones.

Por un lado el temor a volverse impopular, viéndose confrontado a la posición nacionalista de la CNIT, que llevaba con frecuencia la discusión sobre la inversión extranjera a los medios publicitarios.

Por otro lado, el dinamismo creciente de la IED, especialmente en el sector manufacturero, estaba traduciéndose en una competencia y presión más dura para el empresario nacional. De 1950 a 1960, el total de la IED prácticamente se duplicó (creció 91%) pero en el renglón de manufacturas se incrementó 307% y en el comercio 180% (129).

Finalmente, empezaba a darse un muy tímido reconocimiento a nivel internacional de que era legítimo exigir algunas condiciones mínimas al capital extranjero en el momento de su

ingreso, lo que estimulaba el debate de un tema, considerado sólo unos cuantos años antes, como impensable.

En efecto, en el resto de los países latinoamericanos, la participación creciente de la IED en el desarrollo de las industrias nacionales, suscitaba preocupaciones en cuanto a quién las controlaba realmente. Además, los empresarios locales temían verse desplazados por empresas que contaban con mayores recursos y tecnología más actualizada. Asimismo, las limitaciones que presentaba el modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, planteaba la necesidad de lograr una mayor integración nacional de partes y componentes para disminuir erogaciones de divisas que iban en aumento (todavía no se debatían aspectos como la tecnología o la remisión de utilidades).

Frente a este panorama, el gobierno mexicano se mantenía fuera de la polémica, si bien no le eran indiferentes las ideas que se debatían en torno al capital extranjero (130).

Con todo, condicionado por su debilidad financiera y preocupado por mantener el "clima de confianza" tan importante para los inversionistas, las iniciativas del gobierno Ruizcortinista se limitaron a mantener o consolidar esfuerzos del pasado. Se otorgó una autonomía bastante amplia a la inversión y a la gestión empresarial. Salvo los incentivos contemplados en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (131) no se intentó que el capital extranjero integrara sus procesos industriales -el caso más notorio de industria de ensamble era la automotriz- o mejorara su eficiencia. Aún menos se trató de reglamentar a la

inversión extranjera (132).

Resumiendo, en los años cuarenta y cincuenta, el régimen nacional se caracterizó por un consenso mayoritario entre autoridades y empresarios en cuanto a la necesidad de otorgar un trato favorable a la IED, en condiciones de igualdad con el capital nacional. Sin embargo, ya desde los cuarenta, especialmente durante el sexenio de Miguel Alemán, surgieron las primeras protestas por parte de la CNIT en contra de la política liberal hacia la IED, demandando asimismo una ley en la materia. Estos reclamos se intensificarían notablemente en los cincuenta, a la vez que la posición de otras organizaciones -como CONCAMIN o CONCANACO- si bien continuaron formando parte del consenso mayoritario, empezó a mostrar las primeras señales de resquebrajamiento.

El ensayo de Sánchez Navarro reflejando la preocupación de los comerciantes por el crecimiento de la IED en su sector, la ambivalencia de los siete puntos aprobados durante el Congreso de Industriales y, finalmente, la propuesta del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional -hasta entonces la posición liberal- a favor de una ley de inversiones, son prueba de ello.

El punto culminante de conflicto bien puede encontrarse en el Congreso de Industriales de 1957 y en sus secuelas en la prensa. A partir de ahí, el consenso liberal parece haberse roto. El conflicto perdió fuerza con la llegada al poder de Adolfo López Mateos que cambiaría, ayudado por un régimen internacional

más favorable las "reglas del juego" en los sectores básicos de la economía en donde todavía subsistían capitales extranjeros, así como los primeros intentos por regular de manera más activa al sector manufacturero -especialmente empresas con IED- reflejaron un cambio de actitud que contrastaba con la "pasividad" de los años anteriores. Tal cambio ayudó a consolidar un nuevo consenso, tanto oficial como privado, más amplio que el anterior, pero esta vez favorable a la regulación.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Que en total representaban cerca de 90% de la Inversión extranjera total en 1940 pero aún en estas áreas la IED se había reducido.

(2) Harry T. Wright, Foreign enterprise in Mexico; laws and policies (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1971) p. 70.

(3) Blanca Torres, México en la Segunda Guerra Mundial (Historia de la Revolución Mexicana, 19; México, D.F.: El Colegio de México, 1979) p. 215.

(4) Algunos banqueros como el presidente del Banco de Comercio de la Ciudad de México, Salvador Ugarte, planearon crear una organización en Nueva York para atraer capital norteamericano en acuerdo con sus homólogos del Chase Manhattan Bank y otras instituciones bancarias importantes. Ibid., p. 216.

(5) Ibid., p. 218.

(6) Eduardo Villaseñor, Algunos aspectos de la economía de postguerra en México (México, D.F.: Asociación de Banqueros de México, 1944) p. 27-28.

(7) Tal era el caso de Continental Can Co. que buscaba absorber a tres compañías mexicanas: la Modelo, Corcho y Lata de México y Envases Metálicos, S.A. José Domingo Lavín "Nuevos sistemas de penetración del capital extranjero: la industria de envases de hojalata; conferencia dictada en la Escuela Nacional de Economía el 10 de octubre de 1950," en Joaquín de la Peña [y otros] Problemas industriales de México (México, D.F.: EDIAPSA, 1951) p. 136-140.

(8) Torres, Op. cit., p. 219.

(9) Salvo Excelsior y el Universal que se ocuparon con más detalle del hecho. Empero ambos recalcaron los aspectos positivos de la medida que "arraigaba y estimulaba al capital extranjero que venía al país con fines constructivos". Ibid. p. 218.

(10) El 28 de diciembre de 1945 apareció en el Diario oficial un decreto que señalaba que:

- A partir del primero de octubre de 1945 quedaba levantada

la suspensión de garantías decretada el primero de junio de 1942 y se restablecía el orden constitucional y por lo tanto quedaban sin efecto las disposiciones de emergencia expedidas por el Ejecutivo en el ejercicio de los poderes extraordinarios emanados del Decreto del primero de junio de 1942. Sin embargo el artículo 6 del Decreto de 1945 estipuló que "se ratificaban con carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica," por lo que, se mantuvo la vigencia del Decreto sobre Inversiones del 29 de junio de 1944. Esto dió pie a que, en las décadas siguientes -el Decreto permaneció en vigor hasta la promulgación de la Ley de Inversiones Extranjeras (LIE) en 1973- se generaran diversas controversias jurídicas, sobre la legalidad del mismo. Además de existir diversas interpretaciones sobre el alcance de un decreto expedido con carácter transitorio, se señaló que el mismo representaba una violación a las garantías de libertad de industria, comercio y contratación establecidas en el artículo 4 de la Constitución. A pesar de ello, se le consideró en lo general como válido y fue aplicado por cerca de treinta años. Para más detalles sobre los aspectos jurídicos del Decreto véase Oscar Ramos Garza, México ante la inversión extranjera; legislación, políticas y prácticas (México, D.F.: Azteca, 1971) pp. 19-20.

(11) Diario oficial (7 de julio de 1944) pp. 2-4.

(12) Ramos Garza, Op.cit., pp. 293-294. La lista se amplió a diez actividades con "distribución y venta de aguas gaseosas," según acuerdo del 27 de junio de 1947.

(13) Posteriormente, durante los acalorados debates sobre la inversión extranjera a mediados de los cincuenta, publicaciones simpatizantes de la CNIT lo acusaron de haber "frustrado" el único intento de legislación sobre inversiones extranjeras hasta entonces ensayado para "agenciarse las simpatías y el apoyo de los norteamericanos". "Editorial," Problemas agrícolas e industriales de México, v. 10, n. 3-4 (1958), p.v. y en "Ponencia de la Cámara Textil de Norte," en Problemas agrícolas e industriales de México, v. 9, n. 1-2 (1957). pp. 5-73.

(14) Torres, Op.cit., p. 222.

(15) New York Herald Tribune (4 de enero de 1947). El periódico también recogió un persistente rumor, a pesar de los desmentidos oficiales, de que el capital extranjero volvería a la industria petrolera. Finalmente, en abril de 1948 las autoridades anunciaron que se había celebrado un contrato con la Cities Service Co., mediante el cual la empresa proveería a Pemex de un préstamo de 10 millones de dólares, más el equipo y la asistencia técnica necesaria 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. Lorenzo Meyer, "La resistencia al capital privado extranjero, el caso del petróleo, 1938-1950," en Sepulveda Bernardo, Olga Pellicer y Lorenzo Meyer, Las empresas transnacionales en México (México, D.F.: El Colegio de México, 1977) p. 150. Aún así esto fue una excepción, puesto que dicha empresa todavía controlaba algunas propiedades no afectadas por la expropiación. Fué más difícil llegar a un acuerdo con otras compañías petroleras.

(16) Sanford Mosk, Industrial revolution in Mexico. (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1950) pp. 87-88.

(17) Ibid., p. 88-89.

(18) Tiempo (31 de octubre de 1947) p. 32 y El Universal (23 de octubre de 1947) citado por Blanca Torres, Hacia la utopía industrial (Historia de la Revolución Mexicana, 21; México, D.F.: El Colegio de México, 1984) p. 217. Ello obligó a Beteta a puntualizar su posición en una entrevista de prensa. No creía, dijo, que los capitales extranjeros implicaran, en principio, una penetración de orden político. Si la inversión no era necesaria, añadía, debía ahuyentársele, pero si lo era "no le pongamos trabas". Ibid.

(19) Mosk, Op. cit., p. 89.

(20) Ramos Garza, Op. cit., pp. 22-23.

(21) La Comisión tenía obligación de comunicar cada tres meses, o antes, a las Secretarías que la integraban, de las normas generales que se habrían de seguir en la aplicación de los artículos y leyes sobre inversión de capitales extranjeros vigentes en ese momento:

- a) Artículos 2, 87 y 88 de la Ley de población
- b) Ley orgánica de la Fracción I del artículo 27 constitucional y el reglamento de éste
- c) Ley de nacionalidad y naturalización
- d) Decreto del 29 de junio de 1944 para la adquisición de bienes por extranjeros y por sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros
- e) Artículo 251 de la Ley general de sociedades mercantiles

Las decisiones de la Comisión se adoptarían por unanimidad y en caso de divergencia de criterio, resolvería en definitiva el presidente de la República. Ibid., pp. 22-23.

(22) Ibid., p. 22.

(23) Declaración de Miguel Angel Ceniceros el 30 de octubre de 1947, en El mercado de valores (noviembre 10, 1947), p. 2 citado por Mosk, Op.cit., pp. 76-77.

(24) Excélsior (31 de octubre y 11 de noviembre de 1947), El popular (11 de noviembre de 1947) citado por Torres, Hacia la utopía..., p. 218 y Ramos Garza, Op.cit., p. 298.

(25) Torres, Hacia la utopía..., p. 218.

(26) Después de 1953 la Comisión no se volvió a reunir por lo que en la práctica desapareció. Por lo demás ésta no tenía un reglamento interno de funcionamiento ni existía procedimiento alguno para que los particulares pudieran consultarla o someter puntos de vista. Ramos Garza, Op.cit., p. 24.

(27) Y aún en estos casos la inclusión de nuevas industrias a la lista del 51% parece haber sido más el resultado de la presión de grupos empresariales que temían verse afectados, que una decisión directa de la autoridad.

(28) Ramos Garza, Op.cit., p. 24 y Torres, Hacia la utopía..., p. 219.

(29) Torres, Hacia la utopía..., pp. 220-221.

(30) Joaquín de la Peña, "Las inversiones de capital extranjero en México," conferencia sustentada en la Escuela Nacional de Economía el 7 de diciembre de 1950, en Joaquín de la Peña [y otros] Problemas Industriales ..., pp. 18-20.

(31) Señalaba que las industrias más afectadas eran la de la rama alimenticia, la química, la del vestido, la de aceites, grasas y jabones, la de pinturas, la de envases de hojalata y la de artículos para el hogar.

(32) Torres, Hacia la utopía..., p. 222.

(33) Ibid.

(34) "Editorial," de Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 10, n. 3-4 (1958) p. 11.

(35) Según calificaba Mosk a los "proletarios de pequeñas unidades industriales [surgidas] durante la segunda guerra mundial para sustituir importaciones." En palabras de Mosk, una característica de importancia era el hecho de que usaran capital mexicano y no IED (todavía). Los integrantes de este grupo no "se sentían establecidos con firmeza en la economía" y tenían la competencia de los poderosos inversionistas extranjeros que podían desplazarlos con facilidad, por lo que reclamaban al estado una política proteccionista. Mosk, Op.cit., p. 30.

(36) Lavín, Op. cit., pp. 129-130.

(37) Véase "Editorial" y "Conferencia de Comercio y Empleo," en Revista de economía v. 11, n. 3 (marzo de 1948) p. 6.

(38) Héctor Hugo del Cueto, "Alrededor de las Inversiones extranjeras," en Problemas agrícolas e industriales de México, v. 9, n. 1-2 (1957) pp. 89-90.

(39) Torres, Hacia la utopía..., p. 225.

(40) Olga Pellicer y Esteban Mancilla, El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador (Historia de la Revolución Mexicana, 23; México, D.F.: El Colegio de México, 1978) p. 47.

(41) Pasando de 59,381 millones de pesos a 58,963 millones de pesos. Pellicer, "El llamado de las Inversiones extranjeras, 1953-1958," en Sepúlveda, Op.cit., p. 85.

(42) Ibid.

(43) Con la finalidad de estimular la inversión privada tanto nacional como extranjera, se incrementaron las exenciones fiscales contenidas en la Ley del impuesto sobre la renta de 1954 previniéndose que un 30% de las utilidades que se destinaran a reinversión estarían exentas de impuestos. En 1956 se adicionó un párrafo que permitía eximir del impuesto hasta el 100% de ganancias distribuibles siempre y cuando fueran reinvertidas. Por otro lado, en 1955 se promulgó la Ley de industrias nuevas y necesarias que tenía como objetivo principal impulsar la industrialización mediante la concesión de franquicias fiscales otorgadas a las industrias, que, de acuerdo con los parámetros establecidos por la propia Ley, se considerarían nuevas o necesarias. Estas, asimismo se dividían en tres categorías--básicas, semi-básicas y secundarias-- para definir la duración de las exenciones acordadas. La ley establecía que las franquicias fiscales se otorgarían a las empresas que tuvieran un 51% o más de acciones en manos de mexicanos. Era, por lo tanto, una manera de alentar el proceso de mexicanización, de la inversión extranjera. Van Robert Whiting, Transnational enterprise and the state in Mexico: constraints on state regulation of foreign investment, technology, inventions and trademarks (Doctoral Dissertation, Boston, Mass.: Harvard University, 1981) pp. 253-254.

Otro elemento de aliento lo constituyó el proteccionismo (desde finales de los años cuarenta aumentó considerablemente la lista de productos manufacturados que debían sujetarse a aranceles y cuotas de importación, o bien cuya entrada al país estaba francamente prohibida. El proteccionismo se otorgó generosamente a prácticamente toda industria considerada como nueva, asegurando a quienes invertían en México un mercado cautivo y, por lo tanto, amplios márgenes de ganancia. La política de protección se vió facilitada a partir de 1951 con la

derogación del tratado de comercio mexicano norteamericano celebrado durante la guerra.

En tercer lugar, se decidió mantener el desarrollo dentro de marcos estrictos de estabilidad monetaria y cambiaria con el triple objetivo de alentar el crecimiento del mercado de capitales, seguir promoviendo la inversión industrial y el crecimiento económico y llegar a buen entendimiento con el movimiento obrero.

Por último, se crearon 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. Pellicer, "El llamado..." pp. 87-88.

(44) Ibid., p. 86. Para mediados de los cincuenta, ya se había consolidado la primera etapa de sustitución de importaciones, con los sectores de bienes de consumo inmediato, que ofrecían en algunas de sus ramas, principalmente alimentos envasados, amplias y atractivas posibilidades a la IED. Asimismo, ya se advertía que la potencialidad de un mercado interno basado en la expansión de las clases medias hacía atractivo el desarrollo de bienes de consumo duraderos y bienes intermedios. Las inversiones en la industria manufacturera en los cincuenta se dirigieron sobre todo a los sectores de bienes intermedios, como la producción de caucho o fabricación de sustancias químicas y a las de bienes de consumo duraderos, como equipo de transporte. Sin embargo, debe subrayarse que el proceso de integración nacional no se desarrolló plenamente sino hasta la década de los sesenta. En la segunda mitad de los cincuenta, cuando se inicia el despegue de la segunda etapa de sustitución de importaciones, se recurrió todavía en gran medida al ensamble local de partes importadas. Pellicer, El entendimiento..., pp. 31-36 passim.

(45) Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (1957) p. 49 .

(46) "Síntesis económica nacional," en Comercio exterior, v. 5, n. 3 (marzo de 1955) p. 96.

(47) Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (1957) p. 49.

(48) El Día, v.2, n. 31, p. 15 citado en Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (1957) p. 50.

(49) Comercio exterior, v. 6, n. 8 (agosto de 1956) p. 344.

(50) Reproducido íntegramente en Problemas agrícolas e Industriales de México, v.9, 1-2 (1957) pp. 97-160.

(51) Ibid., p. 151.

(52) Ibid.

(53) Ibid., p. 154.

(54) Ibid., p. 151.

(55) Ibid., pp. 154-156.

(56) "Síntesis económica nacional," en Comercio exterior, v. 6, n. 1 (enero de 1956) y "The maddening promising Mexican market," en Fortune, v. 53 (January 1956) pp. 103-112, 174 y 176.

(57) Ibid.

(58) Ibid., pp. 92-93.

(59) Vid supra, p. 12-16

(60) Jorge I. Domínguez presenta en su artículo, "Business nationalism: Latin American national business attitudes and behavior toward multinational enterprises," una tipología de "alianzas" o coaliciones del capital nacional en relación al capital extranjero. La primera de estas coaliciones es la "transnacional", donde los intereses del sector privado nacional y de los inversionistas extranjeros se identifican y coinciden en relación a la política oficial. Domínguez define la segunda coalición como "nacional burguesa", mediante la cual diferentes grupos de la élite empresarial (nacional) buscan influir en la política oficial o en su caso apoyarla para limitarla o imponerle controles al capital extranjero. El tercer tipo de coalición sería la "estatista" que se caracteriza por el apoyo de los sectores empresariales nacionales o alguno de ellos al gobierno en su esfuerzo por absorber por compra o expropiación una inversión extranjera. Ver Jorge I. Domínguez, ed., Economic Issues and political conflict: U.S. Latin American relations (London: Butterworth, 1982) pp. 16-68.

(61) Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Carta de los Industriales mexicanos de la transformación (México, D.F.: 1953) p. 4.

(62) Ibid.

(63) Ibid. p. 5.

(64) Ibid.

(65) Escasos años después de la publicación de los folletos, estos tres sectores quedaron mexicanizados o pasaron a manos del

Estado. En 1958, la mayoría de las acciones de la compañía de Teléfonos, propiedad de un consorcio extranjero, fueron transmitidas a inversionistas mexicanos. Dos años después, en 1960, el Estado adquirió las dos grandes compañías de electricidad, de capital extranjero y pasó, por posterior enmienda al artículo 27 de la Constitución, a tener la exclusividad del manejo público de ese servicio. Finalmente, en 1961, el presidente López Materos promulgó una nueva ley minera que sentó las bases para la mexicanización del sector, mediante concesiones fiscales a las empresas con mayoría de capital nacional. La posición de la CNIT, en cuanto al papel del capital extranjero en el sector de servicios básicos (electricidad, telefonía) o en las Industrias extractivas, además de ser consistente con el nacionalismo que pregonaba en el sector manufacturero, también obedecía al interés de obtener materias primas y servicios (como fluido eléctrico para sus industrias) a precios convenientes para ellos. Por otro lado, su posición era consistente con el régimen internacional de creciente control y regulación en los sectores básicos de la economía.

(66) Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras, Estudio general sobre las Inversiones extranjeras (México, D.F.: 1955) pp. 5-6.

(67) José Domingo Lavín, "Buscamos a México desesperadamente," en Problemas agrícolas e industriales de México, v. 9, n. 1-2 (1957) pp. 199-200.

(68) Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras, Comentarios a las tesis sobre Inversiones extranjeras directas de los oponentes de la CNIT (México, D.F.: 1956) pp. 9-10 y Alexander Bohrish y Wolfgang Knig, La política mexicana de Inversiones extranjeras (México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1968) p. 47.

(69) En una nota preliminar el autor explica que el Ensayo se originó en la preocupación de miembros de la CONCANACO que se "alarmaron ante el anuncio de que iban a establecerse en la capital y en otras ciudades, nuevas sucursales de importantes empresas de Estados Unidos, aumentando considerablemente el número de subsidiarias de las tiendas extranjeras en cadena que ya existen en México. Juan Sánchez Navarro, Ensayo sobre una política de Inversiones extranjeras en México (México, D.F.: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, 1955) pp. 5-7.

(70) Ibid., pp. 48-49.

(71) Ibid., pp. 35-36.

(72) Ibid., pp. 36-37.

(73) Ibid., pp. 37-38 [Esta declaración coincidía con la que había formulado Antonio Carrillo Flores ante los hombres de negocios mexicano-canadienses. Ver nota 45]

(74) Ibid., p. 42.

(75) Ibid., p. 48.

(76) Ibid., pp. 49-50.

(77) Ibid., p. 48. La mexicanización que menciona Sánchez Navarro se refiere al hecho de que el capital extranjero se establezca definitivamente en el país y no sea temporal, de ahí la importancia de su vinculación con el término "arraigo". Posteriormente, a partir de 1961, con la promulgación de la Ley minera, se habla de mexicanización en el sentido de que una inversión en la que participa capital extranjero cuente con un mínimo de 51% de capital mexicano, sentido que prevalece hasta hoy en día.

(78) Pellicer, El entendimiento... p. 39.

(79) "El capital extranjero ni puede ser privilegiado ni puede estar discriminado", Sánchez Navarro, Op. cit., p. 46.

(80) Pellicer, El entendimiento..., p. 40.

(81) Cámara Textil del Norte, "Las inversiones extranjeras y el desarrollo económico de México," ponencia presentada ante el IV Congreso Nacional de Industriales, en Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) pp. 6-73.

(82) Ibid., pp. v-vii.

(83) Ibid.

(84) Ibid.

(85) Ibid.

(86) Utilizando cifras proporcionadas por la CNIT y artículos de investigadores como José Luis Ceceña, "Las inversiones extranjeras en México", en Revista de economía, y del propio Alfonso Aguilar, "Inversiones norteamericanas en México." Asimismo citaba repetidamente datos contenidos en el libro Inversiones extranjeras, análisis, experiencias y orientaciones para la conducta mexicana (México: EDIAPSA, 1954) de José Domingo Lavín, uno de los principales voceros de la CNIT.

(87) Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n.

1-2 (enero-junio de 1957) p. 14.

(88) Ibid., p. 15.

(89) Benito Belén O. "Concentración de la minería en México," en Revista de economía (febrero de 1954) y Comisión Nacional de la Industria de la Transformación, Inversión extranjera en la minería mexicana (México: 1955) citado en Problemas agrícolas e industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 17.

(90) Ibid., p. 72.

(91) En cuanto a la política en sectores específicos, recomendaba:

En el caso de la minería, en vez de otorgar nuevas concesiones en favor de grandes empresas extranjeras, como recientemente ha ocurrido respecto al azufre y al titanio, debe estimularse activamente el desarrollo de la pequeña minería mexicana, a fin de que dependa cada vez menos de los consorcios extranjeros. Si se trata de grandes explotaciones, en caso de no haber capitales mexicanos disponibles, convendría formar empresas mixtas nacionales que podrían recurrir al crédito exterior complementario. En ningún caso deben darse concesiones en favor de extranjeros para explotar minerales estratégicos o en general aquellos que por razón de su naturaleza o de la cuantía de sus reservas se consideran indispensables para la seguridad nacional o para garantizar el desarrollo económico presente o futuro del país.

... Las comunicaciones y transportes deben fomentarse mediante inversiones de capital nacional, sin perjuicio de contar con la contribución de empréstitos internacionales. Todo el transporte nacional debe estar en manos de empresarios mexicanos, objetivo que particularmente conviene tener presente respecto a la marina mercante mexicana de cabotaje y altura. En cuanto a las empresas aéreas internacionales, en la medida en que los recursos lo permitan, sería también conveniente alentar la formación y el desarrollo de empresas nacionales.

Salvo en casos excepcionales y previa consulta con los sectores interesados, no deben admitirse inversiones de grandes empresas extranjeras en el comercio. Las experiencias más recientes indican que tales inversiones ejercen presión desfavorable sobre el comercio exterior y la balanza de pagos de México, no contribuyen a elevar el ingreso nacional y tienden a desplazar al comerciante mexicano y a entrar en campos laterales en donde ejercen una ruinoso competencia inclusive en perjuicio de pequeños productores artesanales.

En cuanto a la industria de transformación lo que se requiere es una política ágil y flexible, que cuide de que las inversiones extranjeras cumplan los requisitos ya señalados y que, por encima de todo, proteja eficazmente a la industria nacional, no aceptando inversiones en campos en que la capacidad

de producción sea suficiente o pueda ampliarse con aportaciones de capital mexicano e inclusive con créditos internacionales, o en aquellos que, por razones de interés nacional, deben reservarse al capital mexicano. Podrían señalarse grupos de actividades dentro de la industria manufacturera, sin perjuicio de hacerlo en otras ramas, en que se requeriría desde un 51% hasta un 100% de capital mexicano. Ibid., pp. 71-72.

(92) Ibid., p. 72.

(93) Ibid., p. 73.

(94) Pellicer, El entendimiento..., p. 73.

(95) Ibid., p. 40.

(96) Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 79.

(97) Pellicer, El entendimiento..., p. 41.

(98) Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 79.

(99) Ibid.

(100) Ibid., p. 80.

(101) Sánchez Navarro, Op. cit., p. 5-7.

(102) "Se necesita una ley sobre inversiones extranjeras," Excélsior en Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (1957). p. 85.

(103) El autor de la ponencia de la Cámara, Alonso Aguilar, era el presidente del Círculo.

(104) Unos días después, el Círculo reiteraba su propuesta "Insistimos en una ley sobre inversiones extranjeras," en Excélsior (17 de abril de 1957) a la vez que rechazaba, como lo calificaba un editorial del periódico Excélsior ("Xenofobia económica," 11 de abril de 1957) que asumía posturas xenofobas.

(105) "Las asustadizas inversiones extranjeras," en Hoy, n. 1054 (4 de mayo 1957), citado en Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 90.

(106) "Revista de opiniones," en El Popular (2 de mayo 1957), en Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 91.

(107) Siempre, n. 203 (15 de mayo de 1957), en Problemas

agrícolas e Industriales de México, v.9, n. 1-2 (1957) pp. 91-93.

(108) Reproducido en Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) pp. 77-78.

(109) Novedades, 6 a 10 de mayo de 1957.

(110) Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 221.

(111) Bohrish y Knig, Op. cit., p. 43-44.

(112) Pablo González Casanova, La Ideología norteamericana sobre Inversiones extranjeras (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, 1955) p. 176.

(113) Ibid., p. 172.

(114) Lavín explicaba que la IED "extraía" el escaso capital disponible mediante transferencia de pagos, repatriación de utilidades, etc. Lavín, Inversiones extranjeras..., pp. 357-358.

(115) Ibid., pp. 424-425.

(116) Ibid., p. 417 y 422.

(117) Ibid., pp. 412-413 y Wright, Op.cit., p. 153. A finales de los años 50, José Domingo Lavín perdió algo de su autoridad como portavoz de la CNIT al vender un porcentaje mayoritario de su empresa de químicos a la Dow Chemical Co. Wright, Op. cit., nota al capítulo IV, p. 387, editorial de Excélsior (11 de abril de 1957) citado en Problemas agrícolas e Industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) p. 87 y Raymond Vernon, El dilema del desarrollo económico de México; papeles representados por los sectores público y privado (México: Diana, 1963) pp. 188-189.

(118) Lavín, Op.cit., p. 421. Esta posición puede explicarse por el hecho de que muchos inmigrantes participaron activamente en la creación de las primeras industrias que existieron en el país.

(119) Ricardo Méndez Silva, El régimen jurídico de las Inversiones extranjeras en México (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1969) pp. 148-158. Esta propuesta contrasta en forma drástica con la posición del Consejo de unos cuantos años antes. Como ya se mencionó, en febrero de 1955 se había reunido en Nueva Orleans, la Primera Conferencia Interamericana de Inversiones, promovida por empresarios norteamericanos con la finalidad de estudiar las condiciones para la inversión en América Latina. En aquella ocasión, el presidente del Consejo, Marte R. Gómez, que

se encontraba también a la cabeza de la empresa Worthington de México, acudió a la Conferencia para "probar allí el campo propicio que es México para la inversión de capitales extranjeros." Pellicer, El entendimiento..., p. 48.

(120) Méndez Silva, Op. cit., p. 148.

(121) Ibid.

(122) Ibid.

(123) Ibid., p. 149.

(124) Ibid.

(125) Oscar Ramos Garza define inversión indirecta como aquella efectuada generalmente a través de préstamos entre gobiernos, o de organismos internacionales a gobiernos o a empresas públicas, o a través de la colocación de valores bursátiles oficiales del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que otorga en crédito (Oscar Ramos Garza, México ante ..., p. 11). Gómez Palacio, por su parte, apunta que la diferencia entre inversión extranjera directa e indirecta "radica fundamentalmente en el grado de control del inversionista extranjero. En tanto la inversión indirecta o de portafolio se dirige al otorgamiento de préstamos y adquisición de valores, bonos, etc. la inversión directa implica el control de empresas o negociaciones en las que participa el inversionista extranjero". (Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Inversión extranjera directa. México, D.F.: Porrúa, 1986. p. 14.)

(126) Méndez Silva, Op. cit., p. 149.

(127) Ver nota 60.

(128) En 1959 la CONCANACO se declaró partidaria de la creación de un órgano encargado de supervisar a la IED.

(129) Calculado con base en cifras del cuadro de la página de este trabajo.

(130) Destaca el hecho de que las distintas posiciones de la incliativa privada en relación a la IED fueron publicadas a través de los años por El mercado de valores, boletín de información de Nacional Financiera, banca de desarrollo del Gobierno Federal. Asimismo, artículos sobre el tema han aparecido regularmente en la revista Comercio exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior.

(131) Ver nota 43.

(132) Pellicer, El entendimiento..., pp. 89-90. Al final de

su gobierno Ruiz Cortines promovió una reforma al artículo 27 que confería a Pemex el derecho exclusivo a establecer y manejar la petroquímica básica, lo que ampliaba de jure las atribuciones de la empresa y las responsabilidades del Estado. Whiting, Op. cit., p. 256. Sin embargo, tal modificación no hizo más que formalizar la práctica establecida desde 1938.

CONSENSO PARA UNA CRECIENTE REGULACION: 1960-1970

Al iniciarse la década de los sesenta, la política oficial en materia de inversión extranjera directa (IED) evolucionó, conforme los requerimientos del desarrollo industrial exigían -en opinión de las autoridades- mayores compromisos por parte del capital extranjero, hacia una creciente regulación. No existían todavía, por la falta de consenso internacional, las condiciones necesarias para la promulgación de una ley, por lo que el control de la IED fue, en gran medida, informal.

Este capítulo se divide básicamente en dos partes: el gobierno de Adolfo López Mateos y el de Gustavo Díaz Ordaz.

En el apartado que cubre el período de López Mateos, analizaremos la culminación de la política de subordinación -e incluso eliminación- de la IED en los sectores básicos de la economía, que se llevó a cabo mediante la promulgación de una nueva ley minera y la nacionalización, por compra, de la industria eléctrica de capital foráneo. En seguida veremos brevemente -por ser limitados sus alcances- los primeros intentos por regular a la IED en el sector manufacturero.

En el segundo apartado, trataremos con mayor amplitud la regulación informal de la IED, al ser ésta retomada con más vigor por el gobierno de Díaz Ordaz.

Abordaremos también la mexicanización de las empresas

azufreras, así como las medidas para reservar a nacionales varias actividades, tales como la banca.

Posteriormente, analizaremos la posición de creciente escepticismo de los empresarios en relación a la IED, y concluiremos examinando el debate que se generó en el ámbito académico sobre los efectos de dicha inversión en el desarrollo de los países atrasados.

Aunque el sector académico ya no proporcionó apoyo intelectual, por lo menos explícito, a organizaciones como la CNIT -debido al nuevo consenso en favor de la regulación- nos pareció pertinente incluir una sección en donde se exponen los principales argumentos que se manejaban entonces en materia de desarrollo económico, por ser el reflejo de un importante debate que se estaba dando en otros países y en publicaciones de amplia circulación internacional.

Adolfo López Mateos

Al iniciarse el gobierno del Presidente López Mateos, su política en materia de inversiones extranjeras, mantuvo el objetivo de promover el capital que se canalizara al sector manufacturero aunque introdujo cambios en cuanto a los estímulos y el tratamiento otorgado a dicho capital. En efecto, las autoridades abandonaron -si bien con pocos resultados- la actitud pasiva que había caracterizado a los gobiernos anteriores en

relación a la regulación de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la industria de transformación. En lo que se refiere a los sectores básicos de la economía en donde el capital extranjero aún predominaba, básicamente electricidad y minería, la política de López Mateos fue un parteaguas.

El Caso de la Electricidad

La adquisición y traspaso al control estatal de las empresas de generación y distribución de fluido eléctrico en manos de inversionistas extranjeros se dió en circunstancias no previstas por el gobierno.

A principios de 1960, se anunció la compra por parte del Estado de las dos grandes compañías privadas de electricidad que todavía operaban en el país, la American and Foreign Power Co. y la Mexican Light and Power Co.. Se trató de dos operaciones financieras independientes, acordadas por consentimiento mutuo de las partes, que implicaron el traspaso de propiedades cuyo valor en libros ascendía a 400 millones de dólares.

Miguel Wionczek señala que la iniciativa para vender no provino del gobierno sino de las propias compañías, que para entonces velan con poco entusiasmo sus inversiones en América Latina (1). En efecto, en 1958 la subsidiaria argentina de la American and Foreign Power había sido expropiada y en 1959, una

subsidiaria de esa misma empresa en Brasil corrió la misma suerte, estando las indemnizaciones todavía en litigio un año después (2). Además, en varios otros países de América Latina y en México mismo, surgían a menudo conflictos con las autoridades en relación a los aumentos de las tarifas, que aquellas deseaban mantener reducidas para subsidiar a las industrias. El régimen internacional en cuanto a la propiedad de servicios básicos no era ya favorable para los grandes consorcios estadounidenses y europeos. Esto era especialmente válido en el caso latinoamericano en donde las políticas de industrialización que se apoyaban fuertemente en subsidios y estímulos estatales no eran compatibles con los intereses de dichos consorcios.

El gobierno mexicano, deseoso de no comprometer la confianza de los inversionistas extranjeros, tuvo cuidado de resaltar las condiciones "amistosas" de la operación -presentada como una transacción comercial- que además fue financiada en parte con un crédito de la Prudential Insurance Co., el primer préstamo a largo plazo concedido por una institución privada internacional al gobierno, desde la Revolución. Wionczek afirma que la transacción fue ventajosa para los dueños de las compañías, las cuales se apresuraron en reconocer el sentido de "equidad y justicia" del gobierno mexicano. Accedieron asimismo, a invertir los capitales producto de las compensaciones, en empresas manufactureras mexicanas (3).

Empero, en el plano interno, la medida fue presentada como una expresión más del nacionalismo que se había iniciado con la

Revolución Mexicana. Según afirma Pellicer, "los muros de las ciudades se llenaron de carteles con la leyenda "1915 -La Tierra, 1938-El Petróleo, 1960-La Electricidad". Se buscaba subrayar así los aspectos progresistas del régimen para dar una respuesta a los grupos de izquierda movilizadas bajo la influencia de la revolución cubana. En la práctica la medida permitió romper el Impasse que existía en cuanto a las tarifas, además de que posibilitaba el que se iniciaran nuevos planes de expansión de la infraestructura eléctrica (4).

La medida recibió el apoyo explícito del empresariado nacional, como fue el caso de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT) o tácito, como en el de otras organizaciones, que si bien no manifestaron abiertamente su apoyo, tampoco lo objetaron porque consideraban la intervención estatal en la industria eléctrica "legítima", por tratarse de un sector básico.

El Caso de la Minería

Un año después, en 1961, el presidente López Mateos promulgó una nueva ley minera que formalizó la mexicanización de la minería. Las características más importantes de la ley eran que establecía un tope de 49% de capital extranjero en nuevas

concesiones, y otorgaba para las empresas con mayoría de IED en ese momento existentes, una concesión de 25 años no renovable para seguir operando.

Las razones que pudieron influir en esta decisión no son claras. Sin embargo, las denuncias que desde los años cincuenta venían haciendo grupos como la CNIT sobre el papel "descapitalizador" de las grandes compañías de propiedad extranjera, aunado al hecho de que se trataba del último "enclave" extractivo en el que predominaban dichas inversiones, pueden contribuir a explicar el motivo de la acción estatal en este sector. Debe subrayarse que aún tratándose de una actividad básica en la que ya se empezaba a reconocer a nivel internacional la "legitimidad" de subordinar al capital extranjero a una posición minoritaria, el gobierno buscó aquí también una mexicanización "amistosa" que no preocupara a los inversionistas extranjeros (5).

La Política Estatal en el Sector Manufacturero

En lo que se refiere a la industria manufacturera, López Mateos también se apartó de la política de su predecesor. A partir de 1959, y como medida de aliento a la segunda fase de sustitución de importaciones, el gobierno buscó estimular la Integración como una fórmula para impulsar en mayor medida la industrialización. Se implantaron controles selectivos para

fomentar la integración nacional de partes y componentes en Industrias específicas y extender así la sustitución de Importaciones.

El intento más importante en este sentido fue el Decreto Automotriz de 1962 (6). La industria del automóvil, había significado en los cincuenta el componente más importante del rubro de importaciones de la balanza comercial. Ello era resultado de que las plantas instaladas en el país se dedicaban casi exclusivamente al ensamble de partes importadas.

Además de que impulsar la integración nacional de ese sector implicaba un importante ahorro de divisas, también ofrecía amplias posibilidades de desarrollar nuevas industrias debido a los encadenamientos productivos (industrias de autopartes, desarrollo de proveedores nacionales, etc.) (7). Por estos motivos, la industria automotriz representaba un candidato ideal para la regulación.

El Decreto señalaba como requisito 60% de contenido local en la fabricación de automóviles y reservaba la manufactura de autopartes a empresas con capital mexicano mayoritario (60% como mínimo) (8).

Por otro lado, el gobierno extendió los requisitos de mexicanización a productos químicos y alimenticios (que representaban una proporción mayor de IED en 1960 que el renglón de automotores). En efecto, fundamentando su autoridad en el Decreto de Emergencia de 1944, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) amplió entre 1960 y 1963 la lista de industrias

en las que la formación o adquisición de empresas mayoritariamente extranjeras no sería autorizada, para incluir: fertilizantes, insecticidas y químicos, el empaque de productos marinos y en general, de productos alimenticios.

Sin embargo, en términos generales, las iniciativas en materia de regulación de la inversión extranjera en el sector manufacturas, no llegaron muy lejos. Salvo el caso de la industria automotriz, no se generalizó el principio para exigir de las empresas que sustituyeran importaciones de insumos y componentes. La actuación del gobierno de López Mateos en materia de inversiones extranjeras, tuvo de hecho dos facetas. Por un lado, su preocupación por asegurar el control nacional sobre actividades básicas como la electricidad o la minería, y, por el otro, un escaso interés por regular las industrias manufactureras. Según afirma Pellicer:

Estas se dejaron en manos de los inversionistas privados, sin importar mucho su nacionalidad ni sus intereses particulares... El incremento de las actividades manufactureras en estos años, aunque sorprendente, fue decididamente anárquico a pesar de los tibios intentos y de las buenas intenciones de los encargados de la política industrial por regularlas (9).

El Decreto de la Industria Automotriz fue una excepción, debido a la necesidad de resolver un problema de balanza de pagos. Sin embargo, sentó un precedente que el gobierno siguiente buscaría aprovechar.

En lo que se refiere a la posición del empresariado mexicano en relación a la IED, se fue homogeneizando desde

principios de la década de los sesenta, y las controversias que se habían suscitado unos cuantos años antes eran ya historia.

La CNIT moderó notablemente su crítica a las inversiones extranjeras. A pesar de que seguía manteniendo las posiciones más nacionalistas, éstas eran ya más de forma que de fondo. Sus reivindicaciones en cuanto al control nacional de los sectores básicos (minería, electricidad, teléfonos) se habían convertido en realidad. En lo referente al sector manufacturero, sus miembros fueron consolidando sus empresas y conforme se gestó un consenso en cuanto al papel complementario que la inversión extranjera debía ocupar en la economía nacional, las posiciones de dureza ya no eran necesarias (10). Además, muchos empresarios se asociaron con capital extranjero o incluso, siguiendo una práctica que iría en aumento -especialmente a partir de la segunda mitad de los sesenta- vendieron sus fábricas a inversionistas foráneos.

En suma, al ampliarse el consenso sobre la necesidad de regular a la IED, el debate en torno a la misma se fue desvaneciendo. En 1963, Juan Sánchez Navarro, para entonces presidente de CONCAMIN presentaba en la clausura de una mesa redonda sobre desarrollo económico la "posición de la iniciativa privada en materia de inversiones extranjeras" y ya no de una organización en particular. Entre los puntos sobresalientes del documento destacan el deber de los inversionistas extranjeros de asociarse con capital nativo y "en numerosos casos, aceptar quedar en minoría." Cabe mencionar que si bien no se hablaba de la

necesidad de una ley de inversiones, tampoco se hacía ya referencia explícita a la igualdad de trato entre capital nacional y extranjero (11).

Gustavo Díaz Ordaz

Hacia un Mayor Control del Capital Extranjero

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz refrendó el compromiso de mantener el crecimiento económico mediante estabilidad de precios. Para mantener el dinamismo del desarrollo industrial, eje de la estrategia, era necesario seguir contando con un flujo continuo de recursos externos.

Aparentemente con la finalidad de estimular el ingreso de inversión fresca, se derogaron en 1965 los requisitos de mexicanización de 51% de capital en el área de fertilizantes, químicos y productos alimenticios que se habían establecido en el sexenio de López Mateos (12). Como resultado de estas medidas, nuevas inversiones ingresaron al país, destacándose la inversión en el área de alimentos (13).

No obstante, a pesar de esa flexibilidad inicial, la acción del gobierno en materia de inversiones extranjeras se desarrolló sobre varios frentes. Por un lado, continuó la tendencia a restringir dicha inversión en el sector extractivo básico y en servicios públicos, a la vez que mantuvo la política de "promoción" de IED en manufacturas y bienes de consumo, aunque

sujetándola crecientemente a compromisos de integración nacional.

En lo que se refiere a servicios públicos, a finales de 1965 existía información de que varios bancos extranjeros estaban negociando la compra de un importante número de acciones en instituciones de crédito mexicanas, por lo que se decidió promulgar varios decretos en diciembre de ese año que prohibían cualquier tipo de participación extranjera en el capital social de bancos, compañías de seguros y sociedades de inversión.

El presidente Díaz Ordaz dejó claro que estas medidas se habían tomado para proteger no sólo a los bancos sino a la industria mexicana, que hubiera corrido el riesgo de perder financiamiento preferencial (14). Sin embargo, el caso más espectacular de restricción al capital extranjero en una rama básica fue la mexicanización en 1967 de 66% del capital de las compañías azufreras más importantes que operaban en México (con 100% de IED), las subsidiarias de Pan American Sulphur y Texas Gulf Sulphur. Esta medida tuvo su origen en un aumento de la demanda mundial de azufre y una disminución concomitante de las reservas nacionales. Las compañías incrementaron sus exportaciones en 1964 a un nivel que hubiera agotado los yacimientos en un lapso de 9 años, por lo que el Estado preocupado, por tratarse de una materia prima básica para muchas industrias, impuso topes a la exportación.

La prensa extranjera y el senador Russell B. Long de Louisiana, señalaron que se trataba de un ardid para obligar a las empresas a salir del mercado.

El legislador solicitó como medio de presión que se aplicara a México la enmienda Hickenlooper. Empero, tal declaración produjo el efecto contrario. En palabras de M. Wloneczek "si algo se hubiera necesitado para movilizar la opinión pública [mexicana] en apoyo de las disposiciones del Estado en materia azufrera, estos ataques y amenazas sirvieron perfectamente para el caso" (15).

En octubre de 1966 el gobierno mexicano junto con un grupo de inversionistas nacionales hizo una oferta para adquirir 66% de las acciones de las compañías.

Después de negociar un arreglo, la oferta fue aceptada en 1967. Aunque no hubieron amenazas o un ultimatum en caso de rechazo, el hecho de que la opinión pública estuviera en su contra, y que otras empresas estuvieran dispuestas a participar como socios minoritarios en nuevas concesiones, fue determinante para que las compañías aceptaran el arreglo (16). El punto culminante de la acción estatal en los sectores básicos se verificó en 1969 con la rescisión -más importante por el gesto simbólico- de los contratos riesgo de perforación petrolera, celebrados a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta, con empresas extranjeras independientes (17).

Por otro lado, en la industria manufacturera, se generalizaron a partir de 1965 los "programas de fabricación" que buscaban impulsar la integración nacional de numerosas empresas, mediante la producción local de insumos, partes y piezas antiguamente abastecidos desde el exterior.

El poder discrecional que tenía la Secretaría de Industria y Comercio (SIC) para otorgar permisos de importación, fijar aranceles, y prohibir importaciones, hizo que muchas empresas acudieran a solicitar garantías de que no tendrían posteriormente problemas para operar y que obtendrían los permisos de importación necesarios, e incluso ventajas fiscales. Así se fue estableciendo un proceso informal de revisión y autorización previa de proyectos (clearing)" por parte de la SIC. Según afirma Bernardo Sepúlveda, a pesar de que

no exist[ían] reglas legales que oblig[aran] al empresario extranjero que [deseara] operar en México a someter un programa de fabricación a la SIC ...prácticamente ninguna firma importante con capital foráneo se [instaló] en México, a partir de 1965, sin el consentimiento previo de esa dependencia. Ello les proporciona[ba] 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 ... Se les conce[día] exenciones arancelarias y ciertos incentivos fiscales. Para completar el cuadro de preferencias se [extendió] autorización a las empresas para colocar sus productos en el mercado interno a precios superiores a los del exterior... (18)

El procedimiento usual era que el inversionista presentaba a la SIC su programa de fabricación, quien a su vez, establecía mediante negociación (sobre todo en el caso de industrias o productos nuevos) condiciones en cuanto a los porcentajes de IED, integración nacional, costo partes nacionales, etc. Si se trataba de industrias nuevas, estas condiciones servían de precedente para solicitudes futuras. Los inversionistas que acudían a

Industrias ya establecidas no obtenían con facilidad la aprobación del programa si deseaban establecerse con mayoría de IED. En el caso de industrias nuevas o en donde la estructura de la rama se componía de empresas mayoritariamente extranjeras, era factible obtener la aprobación con mayoría de capital extranjero. Si la empresa tenía suficiente poder de negociación podía incluso obtener el 100% de IED. A veces se condicionaba la autorización a mexicanización minoritaria de 30% a 40% del capital estableciendo un fideicomiso bancario por periodos de 2 años en general (19).

En 1966 esta presión llegó a su punto culminante, pero ante la oposición de las empresas, las autoridades dieron marcha atrás y se informó que ya no se exigiría la mexicanización en el caso de programas de fabricación, aunque la práctica seguiría vigente para las empresas que decidieran fabricar una nueva línea de productos (20). Por otro lado, se anunció la disposición oficial de permitir empresas con 100% de IED en industrias no desarrolladas si se comprometían a exportar cuando menos la mitad de su producción (21).

Según Wright, esta política, iniciada en forma ocasional durante el gobierno de López Mateos, facilitó el que no se hiciera necesaria una ley de inversiones que pudiera "deteriorar" el clima de inversiones (22). Además, como la medida no era obligatoria, empresas que no requirieran hacer importaciones (ej. el sector servicios) no enfrentaban restricciones.

Se trató, en resumidas cuentas, de un proceso informal de

revisión y aprobación de solicitudes determinado en gran medida por la negociación caso por caso con las empresas.

En 1966 se dió a conocer el Programa de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1966-1970 en el que por primera vez en un documento programático oficial, se reservaba un apartado para la inversión extranjera:

El Estado se propone mantener la política general respecto de la participación del capital extranjero privado en la industrialización del país. Sin embargo, se pondrá especial cuidado en examinar la legislación existente con el fin de orientar la inversión extranjera, de acuerdo con las necesidades más urgentes de avance tecnológico, a ramas en que la aplicación de la ciencia a la producción no ha podido tener respaldo suficiente en el capital mexicano, y desalentará, en cambio, aquellas que compitan con inversiones mexicanas cuya capacidad tecnológica sea suficiente o susceptible de elevarse con facilidad o aquellas que simplemente se propongan adquirir industrias establecidas.

Se propiciará, en todos los casos, que el capital nacional participe en las nuevas empresas creadas con capital extranjero y en la ampliación de las existentes. Los criterios sobre la participación de capital y los servicios técnicos extranjeros en el desarrollo industrial deberán ajustarse a las necesidades tecnológicas primordiales de México y a las perspectivas de la balanza de pagos, a fin de conjugar ambos factores de tal modo que la atención de esas necesidades no ejerza una presión inadecuada sobre ésta. Al mismo tiempo, la política en materia de inversiones extranjeras tenderá a hacerlas coincidir con los planes sectoriales, de acuerdo con las necesidades del desarrollo, y a conservar en manos del capital mexicano los renglones básicos de la economía (23).

La declaración recogía la práctica, ya en vigor de propiciar la participación nacional en proyectos que involucraran capital

extranjero. Destaca la preocupación por "orientar la inversión" según las necesidades tecnológicas y "las perspectivas de la balanza de pagos" para no ejercer presiones sobre ésta. En efecto, los pagos por conceptos de servicios técnicos se incrementaron en forma constante durante toda la década. En 1960, los pagos del sector Industrial representaban el 57% de los realizados para el total de la IED. Esta cifra se elevó al 85% en 1970. Asimismo en el periodo 1961-1970, los pagos por asistencia técnica crecieron a una tasa anual de 14.7% mientras que el total de egresos (utilidades obtenidas + intereses + regalías+otros pagos) se incrementó en 12.8% y el de regalías 7.9%.

Dentro del crecimiento anual de pagos por asistencia técnica, los de la industria manufacturera se incrementaron 19.4% mientras que los de la minería 5.8% y el comercio 6.6% (24). Los pagos por servicios técnicos del sector Industrial únicamente, habían crecido de 1957 a 1965 470% (25).

Consistente con los lineamientos establecidos en el Programa, ese mismo año, la SRE empezó a denegar peticiones a inversionistas extranjeros que deseaban adquirir intereses mayoritarios en empresas mexicanas (26).

Empero, la medida que probablemente tuvo mayores repercusiones a largo plazo fue un cambio administrativo operado en octubre de 1967 -aprobado por el Presidente de la República- mediante el cual la SRE perdió la autoridad única que tenía de jure para autorizar la constitución de sociedades con capital

extranjero (pero que de facto ya compartía con la SIC). A partir de entonces, toda solicitud que involucrara inversión extranjera debió someterse (para considerar el porcentaje de IED deseable) a la SIC (27). Este cambio era lógico puesto que la SIC disponía de los especialistas y de la experiencia adecuada para evaluar proyectos así como para aplicar controles a la IED mediante los permisos de importación y los programas de fabricación. La medida, con repercusiones entonces no sospechadas, ponía explícitamente en manos de la SIC el control de la IED no sólo supervisando proyectos, sino también mediante la formulación de políticas y pautas de acción, labor que dicha dependencia proseguiría muy activamente en el sexenio de Luis Echeverría (28).

En marzo de 1968, se anunció un plan para la creación de un comité intersecretarial de inversiones extranjeras que se encargaría de revisar y dar el visto bueno a todas las solicitudes de inversión que se presentaran ante la SRE. Sin embargo, este proyecto nunca se concretó (29).

A pesar de existir a nivel interno las condiciones necesarias para aplicar medidas de regulación a la IED de alcance general, la preocupación por mantener un entorno apropiado para que siguieran fluyendo los capitales continuó predominando. Sin embargo, el hecho de que las autoridades contemplaran e hicieran público mecanismos de control más amplios que lo que consagraba la práctica, reflejaba ya el principio de un cambio de concepción en cuanto a los medios que podían utilizarse para regular al

capital extranjero.

Con todo, se prefirió seguir aplicando restricciones selectivas, en sectores determinados. En junio de 1970 se expidió un decreto mediante el cual, las nuevas compañías que se formaran en el ramo del cemento, vidrio, fertilizantes, acero, celulosa o aluminio debían tener cuando menos 51% de capital nacional. Esta sería la última medida que adoptaría el gobierno del Presidente Díaz Ordaz en materia de IED. Paradójicamente, había iniciado el sexenio derogando disposiciones que restringían al capital extranjero en ciertos sectores y lo terminaba aplicando límites a la participación de dicho capital, incluso en áreas que había liberado seis años antes, como era el caso de los fertilizantes.

El gobierno de Díaz Ordaz siguió la línea nacionalista que habían trazado sus antecesores en las áreas extractivas y en los servicios prioritarios, excluyendo (bancos) o limitando a una posición minoritaria (azufre) al capital extranjero.

En el sector manufacturero, adoptó una política ambivalente. Por un lado, al recoger la práctica y las experiencias de veinte años sobre control y comportamiento de la IED, sentó las bases (aplicación de los programas de fabricación, establecimiento de mecanismos informales de negociación entre autoridad e inversionistas) que guiarían la política oficial en los años que estaban próximos. Por otro lado, la balanza de pagos por concepto de servicios técnicos (tecnología) y otros no dejó de deteriorarse. En el periodo 1966-1970 los pagos por servicios

técnicos a la industria se incrementaron en 97% en tanto que el déficit total por concepto de capital extranjero (ingresos totales menos egresos totales) se elevó en 59%, de 94 millones de dólares anuales en 1966 a 150 millones anuales en 1970 (30), poniendo en entredicho la capacidad o interés real por lograr condiciones más ventajosas de los inversionistas foráneos. Asimismo, y en esto también los resultados se alejaron bastante de las metas del Programa de desarrollo de 1966, las autoridades no hicieron gran cosa para evitar mediante mecanismos efectivos la compra de empresas mexicanas por parte de la IED. Este fenómeno que fue cobrando proporciones alarmantes (ver nota 37) generó un rechazo creciente. No es casualidad que Bohrish y Knig en su trabajo, publicado en 1968, hayan señalado que "por la amplia oposición que ha encontrado esta forma de las inversiones extranjeras (las adquisiciones), puede contarse con que en el futuro se tomarán medidas por parte del Estado para impedir [tales] transacciones (31).

El Escepticismo de los Empresarios

Los empresarios por su parte mantuvieron la misma posición que habían adoptado desde principios de los sesenta: reconocimiento a la necesidad del capital extranjero pero consenso en cuanto al carácter complementario del mismo. José Campillo Sáinz, Presidente de la CONCAMIN declaraba el 3 de

agosto de 1966:

Las Inversiones extranjeras directas son un complemento útil de nuestro ahorro interno para impulsar el desarrollo económico del país. Para que cumplan adecuadamente esta función, las inversiones extranjeras directas no deben venir a desplazar al capital nacional ni a competir en campos que ya estén eficazmente cubiertos por éste, deben destinarse a actividades económicas y socialmente útiles, efectuarse preferentemente asociadas con capital mexicano y procurando dar la mayor ocupación posible a técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana; respetar no sólo nuestras leyes sino también nuestras tradiciones y costumbres e integrarse a la vida social y económica del país (32).

Incluso presionaron para limitarla. Así en 1966, temiendo que una gran cadena de tiendas departamentales se instalara en México, la CONCANACO solicitó al gobierno que prohibiera la inversión extranjera en ese sector y lo declarara saturado. En 1967 el Consejo Coordinador de la Industria Manufacturera de Autopartes demandó que se denegara la instalación de nuevas plantas que fabricaran partes ya producidas en el país. En 1968, empresas del sector de alimentos pidieron a las autoridades— aparentemente sin éxito— que detuvieran la compra de empresas mexicanas, por parte de inversionistas extranjeros (33). La adquisición de empresas mexicanas se convirtió en la segunda mitad de los 60 en un problema de amplia discusión. En muchos casos, la decisión acerca de la venta partió de los dueños mexicanos, a la vez que los consorcios extranjeros presentaban las mejores ofertas de compra (34).

En 1966, Campillo Sáinz señalaba

A últimas fechas hemos estado recibiendo insistentes noticias de compras por empresas extranjeras de empresas mexicanas ya establecidas. Es éste un fenómeno que ciertamente preocupa a los industriales, ya que cuando una empresa extranjera compra una empresa mexicana dentro de una determinada rama industrial, todas las demás empresas mexicanas de la misma rama industrial se sienten amenazadas por la concurrencia de un competidor que normalmente dispone de mucho mayores recursos que los empresarios mexicanos (35).

Por lo tanto, la IED debía encaminarse hacia la creación de nuevas empresas o actividades porque de lo contrario: "crear[á] tensiones e inquietudes que no serán favorables ni para nuestro país ni para los propios inversionistas" (36).

A pesar de que estos acontecimientos ya hubieran permitido establecer un marco regulatorio de amplio alcance, tanto empresarios como gobierno, seguían siendo partidarios de la "flexibilidad casuística". En efecto, en junio de 1965, El Secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas, señalaba: "no se ha considerado la promulgación de una ley de Inversiones. La aprobación de inversiones para las que no existen reglamentaciones específicas está sujeta a lineamientos generales, pero los casos son tan diversos que las soluciones deben ser casuísticas dentro de esos lineamientos" (37). Por otro lado, en opinión de José Campillo Sáinz, "al menos en esos momentos" no era conveniente la expedición de una ley que regulara la Inversión extranjera en todos los campos. Ello no resolvería, según afirmaba Campillo "problemas como la venta de empresas al capital extranjero, pero sí podría crear inquietudes

y suscitar dudas y desconciertos que afectarían no sólo a la inversión extranjera sino también a los inversionistas nacionales y tendrían un impacto desfavorable en el desarrollo del país". Sugería en cambio la definición de una "política de inversiones extranjeras" para evitar fallas de coordinación, o discrepancias de criterios, entre las distintas dependencias encargadas de la IED, pero, concluía, "una política no implica necesariamente una legislación y creo que la experiencia ha mostrado que esta conducta es la más eficaz y adecuada para nuestras necesidades" (38).

En la primera mitad de 1969, una investigación realizada por cuenta de la Organización para el Desarrollo Económico y Social por Flavia Derossi arrojó los siguientes comentarios por parte de empresarios mexicanos:

... en la actualidad, los norteamericanos están adquiriendo empresas mexicanas a razón de seis a la semana. Cuando el capital [extranjero] logra el control total de la empresa mexicana, ésta pierde su personalidad nacional (39).

Asimismo, un empresario de la industria de alimentos señalaba:

¿Qué ventajas puede haber para el país cuando el capital [extranjero] entra a competir con una industria local establecida produciendo un alimento esencial? Ni mejoran el producto ni reducen su precio... [Los inversionistas extranjeros] también deben darse cuenta, antes de que sea demasiado tarde, que dicha conducta ha de tener consecuencias políticas tarde o temprano. Hay que permitir que el capital [extranjero] venga a establecer compañías nuevas o fabricar productos que anteriormente se importaban. Lo que no se les debe permitir es acaparar negocios mexicanos firmemente establecidos y operar con pérdidas

hasta haber monopolizado el mercado ya que esta práctica empresarial es injusta (40).

Anteriormente, en 1966, se había llevado a cabo una encuesta entre empresarios nacionales y extranjeros sobre el tratamiento que debía dispensarse a la IED. En palabras del autor de dicha encuesta, "los empresarios se [quejaban] de la falta de decisiones claras por parte del gobierno, en lo referente a inversiones extranjeras" y "[clamaban] por crear una nueva filosofía en las relaciones financieras y técnicas entre el capital extranjero y México y provocar un ambiente de mayor confianza mutua entre los elementos foráneos e internos que intervienen en los procesos económicos". Sin embargo, añadía el autor "no se creía... que pudiera llegarse a una codificación completa, que rigiera el comportamiento de la [IED]. Se tenía más fe en reglas de juego no explícitas, o acuerdos de caballeros sobreentendidos" (41).

De la encuesta se desprendía también que los empresarios pensaban que las coinversiones con una proporción de IED de 40% era razonable. Añadía que "salvo pocas excepciones, empresarios extranjeros que no admitían antes sino el 100%, o control absoluto de la empresa, en 1966 ya aceptaban 30 a 49%" (42).

La investigación también mostró que, si bien la mayoría de los empresarios estaba satisfecha con los arreglos hechos para obtener la tecnología extranjera, pensaba que la transferencia se hacía en términos onerosos para ellos y el país (43).

Por otro lado, la encuesta realizada por Derossi -entre 200

empresarios- dejó ver que el 57% de los entrevistados era favorable al establecimiento de mecanismos de control para el ingreso del capital extranjero al país, y 13% adicional apoyaba la prohibición al ingreso de la misma (70% de los encuestados tenía pues una visión negativa o muy negativa de la IED) (44).

En retrospectiva, tanto empresarios como autoridades, a la vez que reconocían la conveniencia de seguir contando con el ingreso de IED, coincidían en la necesidad de regularla de alguna manera para minimizar efectos negativos. Los primeros, preocupados por crecientes presiones por parte de empresas mejor organizadas y con mayores recursos. Las segundas, debido a los efectos en balanza de pagos, y movidas por el interés de desarrollar nuevos campos de actividad y de inversión para proseguir con el crecimiento industrial. Sin embargo, en la segunda mitad de los sesenta se temía que una ley global sobre el capital extranjero deterioraría el famoso "clima de inversión". México ya aplicaba entonces reglas más estrictas que el resto de los países latinoamericanos (ver cuadro en la hoja siguiente). Los mecanismos "informales" de negociación, como los programas de fabricación, suscitaban protestas por parte de los inversionistas, que se quejaban de la falta de reglas claras. Sin embargo, la estabilidad política, la libre convertibilidad de la moneda, "el rápido desarrollo industrial, la continua diversificación de la demanda interna y el [alto] nivel de utilidades... [compensaban] con creces las medidas restrictivas de política hacia el capital privado extranjero" (45).

Empero, de profundizar las medidas de control, "existía el peligro de un deterioro del clima de inversión" ya que "esta ley tendría que ser muy global si quisiera ejercer sobre la actividad inversora extranjera la misma influencia que el "instrumental administrativo entonces vigente" (46). El presidente de CONCAMIN razonaba en sentido similar:

Una legislación que pretendiera regular la inversión extranjera en todos los campos tendría que ser, o muy vaga, en cuyo caso subsistirían la discrecionalidad y los problemas que ahora se presentan, o detalladamente casuística, en cuyo extremo vendría a constituir un margen demasiado rígido que no pudiera adaptarse a la flexibilidad de las condiciones cambiantes del país (47).

En suma, el régimen internacional, todavía relativamente favorable al inversionista (48) (ver cuadro siguiente) y, en lo interno, la necesidad de seguir allegándose recursos para el desarrollo industrial, impuso límites en la segunda mitad de los sesenta, a la capacidad de regulación formal del Estado, a pesar de que ya existía un consenso mayoritario, en ese sentido. En lugar de ello, se fue consolidando un sistema de regulación, fundamentado en prácticas administrativas, que en forma casuística introdujo elementos de negociación. Tal mecánica ceñía la inversión foránea a una serie de requisitos mínimos por cumplir (porcentajes de capital extranjero permitido, exenciones fiscales) que intentaban maximizar las ventajas que pudiera acarrear dicha inversión, según las características propias de cada solicitud.

En ese período se aplicaron, pues, por la vía

ACTITUDES POLITICAS ADOPTADAS POR LOS PAISES MIEMBROS DE LA ALALC
EN RELACION A LA INVERSION FORANEA DIRECTA EN RECURSOS NATURALES
RENOVABLES Y NO RENOVABLES

MEXICO	<ul style="list-style-type: none">- Poca receptividad- Imposición de condiciones y limitaciones a la IED (llegando hasta su exclusión total en ciertos campos) exigiendo participación mayoritaria del capital nacional en empresas de este sector y adoptando normas estrictas de conservación de recursos- Otorga pocos estímulos y franquicias.
CHILE	<ul style="list-style-type: none">- Receptividad
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none">- Se imponen condiciones (de diferente índole en cada país) principalmente de índole fiscal.
PERU	
VENEZUELA	<ul style="list-style-type: none">- Se otorgan estímulos
ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none">- Receptividad- Imposición de pocas condiciones o limitaciones al ingreso de capital foráneo
BRASIL	<ul style="list-style-type: none">- Otorgamiento de los mismos estímulos y franquicias al capital foráneo en este sector que los otorgados al capital nacional
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none">- Receptividad- Imposición de pocas limitaciones y condiciones
ECUADOR	<ul style="list-style-type: none">- Otorgamiento de estímulos, franquicias y garantías
PARAGUAY	<ul style="list-style-type: none">- Receptividad- Ausencia de condiciones o limitaciones especiales aplicables al capital foráneo
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none">- Otorgamiento de amplios estímulos, franquicias y garantías

FUENTE: Sergio Nicolau, La inversión extranjera directa en los países de la ALALC (México, D.F.: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1968) pp. 28-29.

ACTITUDES POLITICAS ADOPTADAS POR LOS PAISES MIEMBROS DE LA ALALC
EN RELACION A LA INVERSION FORANEA DIRECTA EN EL
SECTOR MANUFACTURERO

MEXICO	Receptividad	Limitaciones y condiciones al capital foráneo (mexicanización, programas de fabricación)	Otorgamiento de algunos estímulos y franquicias (especialmente empresas con IED minoritaria)
COLOMBIA	Receptividad	Imposición de ciertas condiciones de ingreso de una industria y limitaciones de orden cambiario	Estímulos de regular importancia
BRASIL	Receptividad	Limitaciones principalmente de orden cambiario	Pocos estímulos y franquicias en zonas de alto desarrollo y amplios estímulos y franquicias en regiones deprimidas
CHILE	Receptividad	Limitaciones cambiarias Aprobación previa de solicitudes	Amplia gama de estímulos, beneficio y garantías, tanto para ramas específicas de la industria como para regiones especiales del país.
ARGENTINA	Receptividad	Pocas limitaciones o condiciones al ingreso de IED.	Otorgamiento de conjunto sustancial de estímulos y franquicias para el establecimiento de empresas foráneas en ciertas ramas industriales y en el área denominada "Gran Buenos Aires" y aún mayores estímulos y franquicias para industrias que se establezcan en otras regiones del país
PERU VENEZUELA	Receptividad	Escasas limitaciones y/o condiciones al establecimiento de empresas foráneas	Estímulos atractivos
BOLIVIA ECUADOR PARAGUAY URUGUAY	Receptividad Dividida	No imponen condiciones importantes o limitaciones efectivas	Otorgamiento de amplia gama de estímulos, franquicias y garantías jurídicas

FUENTE: Sergio Nicolau, La inversión extranjera directa en los países de la ALALC (México, D.F.: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1968) pp. 27-28.

MEDIDAS DE ESTIMULO PROPORCIONADAS POR LOS PAISES MIEMBROS DE LA ALALC
PARA FOMENTAR LA INVERSION NACIONAL Y/O EXTRANJERA

1. Exoneración total o parcial de gravámenes a la importación.
2. Exoneración total o parcial (por diferentes plazos) del impuesto sobre la renta, y regímenes especiales de depreciación.
3. Libertad de acceso al inversionista foráneo al crédito de fomento y bancario comercial. Asimismo, aquellos países que contaban con mecanismos crediticios de fomento a la exportación proporcionaban sus beneficios al inversionista nacional y/o foráneo indistintamente en todos los casos.
4. Protección arancelaria a las industrias cuyo establecimiento se autorizó, ya fueran éstas de capital nacional o extranjero.
5. Control de cambios
La mayoría de los países miembros aplicaban regímenes cambiarios que controlaban el ingreso y/o egreso de divisas y establecían reglas limitativas respecto a las repatriaciones del capital, de sus utilidades y de otros pagos (tales como patentes, asistencia técnica, etc.). Solamente Bolivia, México, Perú, Venezuela y Uruguay permitían la libre convertibilidad y envío de divisas sin restricciones.
6. También se otorgaban exoneraciones totales o parciales de impuestos de establecimientos y/o constitución de sociedades, acceso a parques industriales desarrollados por el estado, con energía barata.
7. Todos los países de la ALALC, menos México y Uruguay, habían suscrito convenios de garantía con los Estados Unidos, cubriendo diversos riesgos (Ecuador había, además, firmado otro convenio con Alemania Federal).

De los países firmantes de convenios, todos, menos Brasil, habían firmado convenios referentes a garantías de convertibilidad (Brasil había firmado un convenio sobre disposiciones de arbitraje y solución de controversias)

Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela habían firmado, además, acuerdos cambiarios y garantías contra los riesgos de expropiación.

Finalmente, Bolivia, Venezuela y Colombia también incluían en sus convenios la cobertura para riesgos de guerra e insurrección civil.

FUENTE: Sergio Nicolau, La inversión extranjera directa en los países de la ALALC. México, D.F.: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1968. 348 p.

administrativa, y sin que mediara norma, principios de regulación propios de una ley. La futura Ley para promover la Inversión mexicana y regular la inversión extranjera -y su órgano ejecutor la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras- no haría más que recoger una práctica establecida.

El Debate Académico

En contraste con los primeros años de los sesenta, periodo durante el cual las inversiones extranjeras no merecieron la atención detenida de los investigadores (49), la segunda mitad de la década vio surgir un interés creciente por el tema, reflejo mismo de la importancia que el capital extranjero estaba cobrando en la vida económica del país.

A partir de 1965, la revista Comercio exterior publicó con regularidad artículos sobre el tema (50). En ellos se ventilaban cuestiones como la capacidad de la industria mexicana -y latinoamericana- para absorber tecnología en términos eficientes, se ponía en tela de juicio la utilidad de importar tecnología desarrollada para sociedades y mercados mucho más opulentos, con la consiguiente distorsión en los patrones de consumo de los países receptores. Existía también preocupación por un creciente déficit de divisas debido a que eran mayores los egresos por concepto de repatriación de utilidades y ganancias, que los ingresos de capital fresco. En su ensayo "La inversión privada norteamericana y el desarrollo de mesoamérica" Miguel

Wionczek concluía con una "nota más bien pesimista acerca del papel de las inversiones extranjeras directas en el proceso de desarrollo económico de la mayor parte de Mesoamérica" (51).

En 1967 el mismo autor publicó El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera (México, D.F.: Siglo XXI, 1967) en el que presentaba un análisis detallado de la progresiva desaparición de los "enclaves" económicos extranjeros en la industria azufrera (cuya negociación estaba en ese momento concluyendo) y eléctrica mexicanas (52).

El autor enfatizaba que los intereses encontrados del estado revolucionario y los inversionistas extranjeros generaron conflictos que habían reforzado a la larga el nacionalismo económico. Afirmaba también que si los primeros gobiernos revolucionarios habían intentado llegar a un modus vivendi con las compañías extranjeras, esto se explicaba más por su debilidad económica y política, que a un interés genuino por lograr un entendimiento con dichas compañías. En palabras de Wionczek:

Expost, parece obvio que un verdadero acomodamiento era imposible. El Nuevo Estado Mexicano nacido de la revolución no estaba dispuesto, ni tampoco podía aceptar la continuación de los enclaves económicos, regidos por sus propias leyes... La aceptación de tal situación hubiera sido igual a la renuncia de la esencia misma de la ideología nacionalista de la Revolución (53).

Wionczek señalaba que, a pesar de que en su libro, sólo trataba dos casos concretos, ello bastaba para ilustrar la naturaleza de la estrategia económico-política de las grandes

empresas extranjeras que operaban en los países subdesarrollados (54).

Advertía que, a pesar de que ya habían desaparecido los "enclaves" extractivos destinados a surtir de materias primas a los "centros desarrollados" (55), y que, por lo tanto, se podía pensar que los conflictos con la IED ya estaban superados, difícilmente podía olvidarse que

el problema de la nueva inversión extranjera y de su conveniencia o inconveniencia para el desarrollo del país [seguía] siendo tan discutible y discutido como [lo habían sido] los problemas de la inversión extranjera... tradicional (56).

En efecto, surgían nuevas "fricciones" con el capital extranjero provocadas por la relación desigual entre las grandes empresas transnacionales y las firmas mexicanas, por la concentración de la IED en el sector manufacturero y por la creciente dependencia del país en relación a la tecnología extranjera (57).

Wionczek planteaba una serie de interrogantes en torno a la IED que ponían en tela de juicio la viabilidad misma de la estrategia económica de industrialización vía sustitución de importaciones:

... en las condiciones actuales, la continuación de la tasa de crecimiento económico socialmente aceptable -entre 6 y 7% del PNB al año- depende en gran medida de la disponibilidad de recursos externos de origen público y privado y de la transferencia continua de las nuevas tecnologías hacia México. En vista de que existen obvias limitaciones para conseguir recursos externos a través de los canales de la ayuda económica y de endeudamiento directo con los mercados

Internacionales de capital, y, además de que no existen condiciones propicias para la amplia absorción de la tecnología libremente disponible en el ámbito mundial, la parte sustancial de capital y tecnología tiene que venir en forma de inversión privada extranjera (58).

Por lo tanto, se preguntaba el Investigador, ¿era factible suponer que la creciente preponderancia del capital privado extranjero en el sector manufacturero -a pesar de las restricciones que ya enfrentaba- encontraría a la larga el beneplácito de una sociedad nacionalista? Asimismo, visto que la tecnología era incluso más importante que el capital y que gran parte de ella se encontraba en manos de las grandes empresas transnacionales -cuyo éxito dependía en gran medida de esa exclusividad- ¿Podía pensarse que empresas mixtas serían realmente mexicanas? ¿Adquiriría México la tecnología adecuada para sus necesidades o más bien técnicas superfluas?.

Tomando en cuenta la existencia de esta fuerte vinculación (IED-tecnología) Wionczek recomendaba, por consideraciones "tanto políticas como económicas", que la IED se retirara gradualmente "de las actividades en las que el progreso tecnológico [fuese] relativamente lento o [existiese] un acervo de tecnología libremente accesible" (59).

En sentido similar se expresaba Paul Streeten. Según él era "imperativa una reevaluación de la función que la IED desempeña[ba] en el proceso de desarrollo" puesto que gran parte de las concepciones entonces vigentes, y buen número de las instituciones, estaban "influidas, por las experiencias y las

doctrinas del siglo XIX" que se revelaban inadecuadas a las circunstancias y requerimientos de la segunda mitad del siglo XX (60).

Streeten señalaba que no debía subestimarse la contribución de la IED al desarrollo de los "países atrasados", sin embargo, existían obstáculos que impedían que la contribución de aquella fuese óptima. Enfatizaba que sólo

mediante actividades mentales, políticas e instituciones nuevas es posible la eliminación de esos obstáculos, siendo contraproducentes las apologías respecto a un estímulo indiscriminado hacia todas las formas de IED (61).

Streeten rechazaba la idea, tan difundida a nivel internacional en los cincuenta y principios de los sesenta, que los capitales extranjeros, por el flujo de recursos que representaban eran la solución al problema del subdesarrollo. "La IED no constituye una transferencia importante y sostenida de recursos en divisas a los países en desarrollo" (62).

Asimismo refutaba la idea, en boga en los países desarrollados, que la IED adicional (es decir la que ingresaba anualmente) más la reinversión de utilidades corrientes podían compensar indefinidamente el flujo de repatriación de ganancias y dividendos del capital ya acumulado. Sostenía que la tasa de ganancia de la IED era superior a la del ingreso nacional, ya que, a pesar de que no existía información disponible, era "muy probable que la primera [fuese] por lo menos de 10% y la segunda de 5% como máximo" (63). Esto implicaba, que, bajo el supuesto de una relación capital/producto constante tanto para el capital

extranjero como para el nacional, el primero crecía a una tasa más rápida que el segundo y, por lo tanto, "una proporción siempre creciente de capital nacional pasaría a poder de extranjeros" (64). Ahora bien, si los países limitaban dicho proceso de "extranjerización" impidiendo nuevas entradas de IED, ello implicaba de todos modos que una parte de sus ingresos (por exportación) se destinarán a la remisión de utilidades.

Concluye Streeten,

"no debe causar asombro que este dilema insalvable haya producido hostilidad hacia la inversión extranjera ... Ni el análisis "crudo" que se efectúa en términos de nueva inversión versus remesas de utilidades ni el análisis "indirecto" que considera los efectos sobre los ingresos por exportación y la sustitución de importaciones (65), tienen en cuenta los complejos efectos políticos de las presiones de la IED sobre las políticas económicas del país receptor" (66).

En opinión de Streeten, la IED podía contribuir, si no en la transferencia de divisas, al menos sí en la de tecnología, aportando conocimientos administrativos y desarrollando proveedores nacionales mediante la subcontratación local (67).

El autor abogaba porque corporaciones públicas internacionales sustituyeran en alguna medida a las grandes empresas transnacionales, colocando directamente capital de riesgo en empresas, lo que permitiría conjugar las virtudes de una administración eficiente y el know-how apropiado, con inversiones hechas en términos concesionales, ya que tales entidades irían paulatinamente vendiendo su participación accionaria a nacionales (68).

Sugería que esta práctica se extendiera también a proyectos que sólo involucraran capital privado.

En octubre de 1970, Wionczek publicó un nuevo artículo en el que se proporcionaba por primera vez información detallada sobre el comportamiento de la IED en aquellos últimos años (69).

Entre los datos más sobresalientes destacaba que en 1969 el 75% de la IED se concentraba en los sectores manufactureros y de servicios (70), y que el valor total de la misma se había incrementado de 1080 millones en 1960 a 2,300 en 1968, es decir más del doble en menos de diez años (71).

Asimismo,

prácticamente todas las nuevas inversiones, las utilidades reinvertidas y los recursos financieros liberados por la desinversión en los sectores tradicionales... se canalizaron hacia el sector manufacturero y los servicios... principalmente comercio y turismo. Entre 1960 y 1968 el valor total de la IED en el sector manufacturero aumentó de menos de 600 millones de dólares a alrededor de 1700 millones, y en el sector servicios... de 225 millones a aproximadamente 400 millones de dólares (72).

El artículo también proporcionaba información muy reciente reunida por la Harvard Graduate School of Business Administration, sobre subsidiarias de empresas norteamericanas en el mundo (73). México había ocupado en 1967 el tercer lugar después de Canadá y Gran Bretaña, en cuanto a número de empresas transnacionales norteamericanas establecidas. De las 187 corporaciones censadas por el estudio, 179 se encontraban en México (74). En lo que se refiere al número de filiales, México tenía el primer lugar de América Latina y del mundo en

desarrollo, con 625 subsidiarias, y el quinto en el mundo (75).

Debido a las fusiones, ventas y desinversiones este número se había reducido a fines de 1967 a un total de 412 subsidiarias. De estas últimas, 225 operaban en el sector manufacturero (incluyendo ensamble), 31 en actividades comerciales, 14 en industrias extractivas y las 112 restantes operaban en otros sectores. Además, 112 eran adquisiciones recientes, 143 se consideraban de nuevo ingreso, y 109 eran sucursales de las subsidiarias establecidas anteriormente (No existía información de las 48 subsidiarias restantes). Del total de subsidiarias, 56% pertenecía por completo a la empresa matriz, 19% tenía control mayoritario, y únicamente 15% tenía participación minoritaria de capital norteamericano (no se contaba con información para el 10% restante) (76).

Asimismo, el 70% de las entradas de compañías manufactureras de Estados Unidos en los años 1946-1967 se había concentrado en cuatro sectores:

- químico, farmacéutico y de cosméticos
- alimentos procesados y bebidas
- Industria automotriz
- aparatos eléctricos

Todos ellos se encontraban dentro de la categoría de bienes duraderos y no duraderos producidos casi exclusivamente para el mercado interno (77). En 1966 la participación de las ventas locales equivalió a 87% de las totales, y descontando el sector automotriz -en donde dos importantes filiales de empresas

norteamericanas habían hecho exportaciones a filiales en otros países por 149 millones de dólares- el total de exportaciones representó sólo el 3% de las ventas totales (78).

El autor enfatizaba que las subsidiarias remitían a sus países de origen montos mayores a los que declaraban oficialmente como utilidad contable, mediante sobrefacturación de importaciones, subfacturación de exportaciones, y pagos por concepto de regalías.

Ello explicaba la renuencia de las empresas transnacionales a publicar, en "complicidad" con las autoridades fiscales, información sobre sus estados financieros. Según Wionczek, existía un "acuerdo de caballeros" para mantener bajo reserva las operaciones financieras de dichas empresas que de romperse podía acarrear efectos "políticamente indeseables" (79) y afectaría "el buen clima para la inversión que [había] hecho famoso a México," provocando una "tormenta política" y proporcionando argumentos a los adversarios de la IED (80).

Wionczek también pasaba revista a las medidas que el gobierno mexicano había adoptado para "hacer frente a las empresas transnacionales": ampliar las presiones de mexicanización, obligar a las empresas a incrementar el uso de insumos producidos en el país -mediante programas de fabricación- y "atar" la concesión de permisos de importación a la realización de exportaciones por parte de las empresas solicitantes. Los resultados, en su opinión eran escasos, por lo menos en relación a las dos primeras medidas.

En efecto, y citando a Carlos Bazdresch:

...[dada la posición tecnológica dominante de las corporaciones industriales transnacionales] el [impacto] de la política de sustitución de importaciones es extremadamente paradójico, pues mientras que uno de los objetivos de esta política era obtener un menor grado de dependencia de las fluctuaciones de la actividad económica mundial, resulta claro que ha estimulado fuertemente la expansión de la inversión extranjera en nuestro país... el efecto de la política proteccionista, ha sido el que las empresas extranjeras han reemplazado el comercio con la inversión... Nuestras autoridades, siguiendo el ejemplo de otros gobiernos de países subdesarrollados, han intentado enfrentarse a esta paradoja mediante la política de mexicanización. Sin embargo, dicha política tampoco propicia un cambio en la capacidad de nuestras empresas para competir. En el mejor de los casos, lo único que se obtiene es que algunos mexicanos ya privilegiados participen en los beneficios oligopólicos, asociados a la innovación cuya explotación provocó la decisión de invertir por parte de la empresa extranjera (81).

La política de integración vertical (backward linkages) por su parte, redundaba en incremento de costos y disminución de los niveles de calidad, estaba en manos de grandes consorcios extranjeros, utilizaba equipo de segunda y pagaba "sumas considerables por concepto de patentes, marcas comerciales y asistencia técnica" (82).

Las empresas proveedoras de insumos, debido a

"la incapacidad local de adaptar las tecnologías importadas a las condiciones mexicanas y a la estandarización necesaria de partes y accesorios, depend[ían] en gran medida de las tecnologías adquiridas a las grandes corporaciones manufactureras transnacionales, cuyo costo está definido por el crecido nivel de protección y el fuerte poder de negociación de las empresas

vendedoras (83).

La tercera medida -el "fomento" de exportaciones a cambio de permisos de importación- ya empezaba a mostrar resultados positivos. Sin embargo, se enfrentaba al problema de las prácticas restrictivas que padecían las subsidiarias mexicanas de las empresas extranjeras.

Wloneczek afirma que no se sabía nada o casi nada acerca de tales prácticas pero que a todas luces eran bastante comunes (84). El investigador concluía el artículo, cuestionando no sólo el comportamiento de las empresas transnacionales en el país y la política oficial que se aplicaba en ese ámbito, sino que advertía sobre el agotamiento mismo del modelo de desarrollo:

La balanza de pagos en cuenta corriente se está escapando al control, ha empezado a disminuir la proporción entre nuevas inversiones extranjeras y las utilidades reinvertidas; se ha hecho evidente la incapacidad de la sociedad mexicana para absorber y adaptar la tecnología extranjera no ligada a la inversión extranjera directa, y la expansión de las exportaciones industriales tiene que hacer frente a serios problemas, ocasionados por la baja eficiencia en la estructura industrial, la falta de know-how en materia de comercialización internacional en las empresas nacionales, y las prácticas restrictivas de exportación de las subsidiarias de empresas manufactureras extranjeras. No es sino hasta ahora cuando se están planteando serias dudas respecto del funcionamiento del modelo de industrialización que está en vigor en México desde fines de la guerra, y de su costo social (85).

De esta forma, a pocos meses de que tomara posesión el nuevo gobierno, ya estaban plenamente identificados los principales problemas, que se consideraba aquél debería afrontar.

El artículo de Wloneczek era representativo del punto de vista de importantes sectores académicos, que compartían el escepticismo de empresarios y algunos grupos sociales, ante las supuestas bondades del capital extranjero, especialmente cuando se observaba que éste se abocaba crecientemente a la compra de empresas nacionales, algunas incluso de gran tradición y experiencia.

En este orden de ideas, a pocas semanas de concluir el sexenio de Díaz Ordaz, trascendió a la luz pública que una firma norteamericana había adquirido la totalidad de una famosa empresa fabricante de dulces y chocolates. Esta transacción avivó el debate sobre el lugar que debía ocupar la IED en la economía, y cobró incluso matices emocionales. El presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Octavio Senties, manifestó a ese respecto que "aún cuando no hay una iniciativa tendiente a reglamentar la inversión extranjera, es casi seguro que esa cuestión será abordada dentro de los trabajos de la actual legislatura" (86). Por su parte, el presidente de la Cámara de Senadores, Alfredo Toxqui declaró que "el Senado legislar[ía] en materia de inversiones extranjeras en cuanto [tuviera] los informes que [demostrarán] en qué grado [aquellas] intervenían en empresas mexicanas" (87).

La compra de "La Azteca" también suscitó comentarios por parte de representantes del sector privado. Destacó la de Miguel Blázquez, Presidente de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, quien señaló que la organización que presidía

había tratado de persuadir a sus miembros de que era más ventajoso "asociarse" con firmas extranjeras que vender su patrimonio. Sostuvo igualmente que el capital extranjero debía colaborar y "coordinarse con nosotros, no ... desplazarnos" (88). Asimismo un fabricante de la rama de productos alimenticios manifestó que su rama, estaba controlada en 90% por firmas extranjeras, por lo que era difícil que las empresas mexicanas sostuvieran la competencia.

Expresaba también su preocupación por las remisiones al exterior, "disfrazadas" de pagos por asistencia técnica, y las facilidades para obtener créditos a menor costo de que disfrutaban las compañías foráneas. Por otro lado, se mostraba escéptico en cuanto a que la asociación de capitales nacionales y extranjeros, con mayoría mexicana, fuese afortunada, pues "el capital extranjero termina dominando a través de la maquinaria y la materia prima que aporta" (89).

Este caso, aparentemente trivial, era un indicador del estado de ánimo que prevalecía en cuanto al capital extranjero (90). Se empezaba a reconocer públicamente, en medios oficiales, como lo habían manifestado los líderes de las cámaras legislativas, la necesidad de establecer una ley sobre inversiones extranjeras. A un régimen nacional que ya era favorable a la regulación de la IED, se sumaría ahora, el régimen internacional. En diciembre de ese mismo año se aprobó la Decisión 24 del Pacto Andino que sentaba las bases para el Régimen Común al Tratamiento de Capitales Extranjeros y sobre

Marcas, Patentes, Licencias y Regalias (91).

Se iniciaba una nueva era, tanto en México, como a nivel internacional, de abierto cuestionamiento y debate sobre el comportamiento que el capital extranjero -y su expresión más acabada, la empresa transnacional- debía adoptar en los países en vías de desarrollo.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Miguel S. Wionczek, El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera (México: Siglo XXI, 1967) p. 33 a 168 y especialmente 138-165 passim.

(2) Paul E. Sigmund, Multinationals in Latin America: the politics of nationalization (Madison, Wis.: University of Wisconsin Press, 1980). p. 36. La American and Foreign Power también enfrentaba problemas de tarifas en Colombia y en Cuba. Wionczek, Op. cit., p. 143.

(3) Wionczek, Op. cit., p. 139-140.

(4) Las compañías privadas habían prácticamente detenido sus inversiones de expansión debido a que según señalaban, las bajas tarifas que se les autorizaban lo hacían incosteable. Por otro lado era políticamente difícil mantener un sistema mediante el cual el fluido era generado en gran parte por la Comisión Federal de Electricidad para ser distribuido por compañías extranjeras.

(5) También restringió en forma adicional la inversión extranjera en actividades forestales y propiedad de bienes raíces.

(6) Diario oficial (25 de agosto de 1962).

(7) Para un análisis detallado de este proceso véase Douglas Bennet y Kenneth E. Sharpe, Transnational corporations versus the state; the political economy of the Mexican auto industry (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985).

(8) Van Robert Whiting, Transnational enterprise and the state in Mexico: constraints on state regulation of foreign investment, technology, inventions and trademarks (Doctoral Dissertation; Boston, Mass.: Harvard University Press, 1981) pp. 258-259.

(9) Pellicer, El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador (Historia de la Revolución Mexicana, 23; México, D.F.: El Colegio de México, 1978) pp. 289-290.

(10) Raymond Vernon, El dilema del desarrollo económico de México; papeles presentados por los sectores público y privado (2 ed.; México, D.F.; Diana, 1967) pp. 188-190. En 1959, con la anuencia de otras organizaciones como la CONCAMIN, la CNIT presentó un memorándum al Presidente López Mateos en el que le exponía sus puntos de vista sobre el capital extranjero y le sometía una propuesta de Ley para regular a la IED. Esta

propuesta, que no se dió a conocer al público, fue calificada por el Presidente de la Cámara como el documento más completo hasta entonces elaborado (Informe de Guillermo Briones ante la XIX Asamblea Anual Ordinaria de la CNIT, México, D.F.: 1960. p. 45 citado en Marion Davis Berdecio, The position of the CANACINTRA on foreign investment, Master Thesis; New York: Columbia University, 1962) p. 65.

Posteriormente, en su Asamblea General de 1962, la CONCANACO propuso la formación de un Comité Mixto para la elaboración de un proyecto de ley sobre inversiones extranjeras. Este proyecto recibió el apoyo de la CNIT (Ibid., p. 64). Sin embargo, ninguna de las dos propuestas prosperó aunque, aparentemente, existió un intento de las autoridades por codificar las normas entonces existentes sin agregar cambios, que, finalmente, no se llevó a cabo.

(11) En el punto dos sólo se especificaba que la IED no debía exigir privilegios en relación a los capitales nacionales y no se le prometía a cambio, la igualdad de trato, como se había estilado en el pasado. Juan Sánchez Navarro, "Posición de la Iniciativa privada en relación a las Inversiones extranjeras," en la clausura de la mesa redonda "El Desarrollo Económico y el Crecimiento de la Población," en El mercado de valores, v. 23, n. 33 (19 de agosto de 1963).

(12) Asimismo, se eliminó el requisito que establecía que empresas que invirtieran en sectores sujetos a restricción al capital extranjero tuvieran una cláusula de exclusión de extranjeros en sus estatutos -esta medida habla tenido como finalidad evitar la participación extranjera mediante la piramidación de capitales y el uso de empresas tenedoras de acciones (holding).

(13) Whiting, Op. cit., p. 262.

(14) Harry T. Wright, Foreign enterprise in Mexico, laws and policies (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1971) pp. 145-149.

(15) Wlonczek, Op. cit., pp. 270.

(16) Whiting, Op. cit., pp. 264-265.

(17) Gustavo Díaz Ordaz, Quinto Informe de gobierno que rinde al H. Congreso de la Unión... en El Gobierno Mexicano, n. 58 (1-30 de septiembre de 1969) pp. 37-38.

(18) Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, La inversión extranjera en México (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1977) pp. 26-27.

(19) Wright, Op. cit., pp. 158-159.

- (20) Ibid., p. 162.
- (21) Ibid., p. 159.
- (22) Ibid., pp. 158-159.
- (23) México, Secretaría de Programación y Presupuesto, "Los problemas de desarrollo y la inversión pública," en Antología de la planeación en México, 1917-1985 (III, México, D.F.: 1985) p. 264.
- (24) Sepúlveda y Chumacero, Op. cit., pp. 72 y 74.
- (25) Calculado con cifras del cuadro 5 del "Apéndice" de Sepúlveda y Chumacero, Op. cit., pp. 140-144.
- (26) Sin embargo, la eliminación en 1965 del requisito de la cláusula de exclusión de extranjeros en empresas tenedoras de acciones hacia en la práctica que la medida tuviera alcances ilimitados. Whiting, Op. cit., pp. 262-263.
- (27) Wright, Op. cit., p. 110.
- (28) Whiting, Op. cit., pp. 265-266.
- (29) Wright, Op. cit., p. 161.
- (30) Porcentajes calculados a partir del cuadro 5 del "Apéndice", en Sepúlveda y Chumacero, Op. cit., pp. 144-147.
- (31) Alexander Bohrish y Wolfgang Knig, La política mexicana de inversiones extranjeras. (Jornadas, 62; México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1968) p. 59-60.
- (32) "La inversión extranjera y la CONCAMIN," Declaraciones del Lic. José Campillo Sáinz, Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, el 3 de agosto de 1966, en El mercado de valores, v. 26, n. 32 (8 de agosto de 1966) p. 780.
- (33) Jorge I. Domínguez, ed., Economic issues and political conflict: U.S.-Latin American relations (London: Butterworth, 1982) p. 51.
- (34) Al contrario de lo que sucede en una nueva inversión, al adquirir una empresa ya establecida, no existe un incremento significativo de inversiones o de empleos. Para el inversionista extranjero, las ventajas de ingresar al mercado nacional mediante la compra de una empresa, en lugar de iniciar todo el proceso que implica una inversión nueva, son claras: se empieza a operar con una capacidad ya instalada, con mano de obra entrenada y

productos ya aceptados (ahorrando costos de mercadeo, investigación, etc.) Los casos en los que el comprador puede hacer -o tiene incentivo para hacerlo- aportación significativa, de tecnología o métodos administrativos, en empresas prósperas y en crecimiento como lo eran la mayoría de las que fueron adquiridas en los sesenta, son excepcionales. Así, al adquirir empresas mexicanas ya establecidas, la IED sustituía, en lugar de adicionarse, al capital nacional y propiciaba una mayor concentración de la industria en manos de capital foráneo. Whiting, Op. cit., pp. 301-302.

(35) Campillo Sáinz, Op. cit., p. 780.

(36) Ibid. Según cifras de Bravo Aguilera entre 1965 y 1966 habían sido adquiridas por inversionistas extranjeros 22 empresas sólomente en la industria de bebidas y alimentos y 16 empresas en el área de productos químicos. Citado por Bohrish y Knig, Op. cit., p. 59.

(37) Octaviano Campos Salas, El sentido dinámico del México económico de nuestros días (México, D.F.: Selección de Estudios Latinoamericanos, 1965) p. 39.

(38) Campillo Sáinz, Op. cit. p. 781.

(39) Flavia Derossi, The Mexican entrepreneur (Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1970) p. 97.

(40) Ibid., p. 96.

(41) Carlos Quintana, "Resultado de una encuesta sobre inversión extranjera en México." Sextas reuniones anuales del Consejo Interamericano Económico y Social, Puerto España, 1969, en El mercado de valores, v. 47, n. 28 (13 de julio de 1987) p. 746.

(42) Ibid., p. 748.

(43) Ibid.

(44) La competencia que enfrentaban las empresas en las que laboraban los ejecutivos entrevistados, por parte de otras empresas mexicanas, había permanecido estable desde la fundación de las mismas, hasta finales de los sesenta. Sin embargo, mientras el 31% había tenido competencia de firmas extranjeras en el momento de su fundación, para finales de los sesenta esta cifra rebasaba el 50%. La competencia por parte de firmas extranjeras era especialmente notoria en los sectores más dinámicos de la industria (en donde afectaba entre 59% y 63% de las empresas mexicanas) en comparación con los sectores más tradicionales en donde 36-39% de las firmas mexicanas enfrentaban

competencia por parte del capital extranjero. Derossi, Op. cit., citada por Jorge I. Domínguez, "Business nationalism: Latin American national business attitudes and behavior toward multinational enterprises," en Economic Issues ... p. 48.

(45) Miguel S. Wionczek, "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas," en Leopoldo Solís, La economía mexicana (II; México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973). pp. 237-238.

(46) Bohrish y Knig, Op. cit., pp. 39-40.

(47) Campillo Sáinz, Op. cit., p. 781.

(48) Que se traducía por reglamentaciones de IED liberales en otros países de América Latina (países ubicados en el mismo continente con grados de desarrollo y con un modelo de industrialización similar). Asimismo, en foros internacionales como la ALALC, ya se discutían políticas de coordinación a nivel regional en materia de legislación sobre IED, pero no se habían concretado todavía en medidas prácticas. Por lo demás, tanto en Estados Unidos como en los principales países de Europa Occidental seguía prevaleciendo una visión favorable de la IED, como palanca del desarrollo. Prueba de ello eran las discusiones sobre acuerdos de garantía a la IED que se discutían en la Organización para el Desarrollo Económico (OECD) en París, así como los que promovía la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) del gobierno norteamericano.

(49) Se presentaron algunas tesis de derecho que examinaban aspectos de la legislación vigente en ese momento: Manuel Sánchez Lugo, Las inversiones extranjeras; su régimen jurídico (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1960), Alejandro Carrillo Castro, La regulación de las inversiones extranjeras (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1965), Kob Sidney Adler, Los aspectos legales de la reglamentación de la participación extranjera en sociedades mercantiles mexicanas (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1965), o bien que trataban acontecimientos del momento: José Miguel González Avelar, La nacionalización del servicio público de energía eléctrica (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1962), José G. Treviño Siller, La nacionalización de la industria eléctrica; aspectos jurídicos, económicos y sociales (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1962). Una tesis precursora en el área económica es la de Raúl Garduño García, Ensayo sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera: el caso de México, 1950-1964 (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1966). En este trabajo, el autor señala que a pesar de la escasez de información disponible, detecto en el periodo que cubre su investigación una salida neta de recursos, por concepto de movimiento de IED por el equivalente de 344.1 millones de dólares. Apuntaba Garduño que no existía información para evaluar el sacrificio fiscal que

Implicaba para el erario estimular a la IED al amparo de incentivos contemplados en la Ley de Industrias nuevas y necesarias. Señalaba asimismo que no existían desgloses para analizar la composición del sector manufacturero, tampoco sobre ubicación geográfica para determinar la concentración industrial. Afirmaba que se toleraban sobre-precios de 25% para productos fabricados en el país en relación a los costos de país de origen. Tampoco existían cifras sobre el porcentaje de contratación local de crédito. pp. 97-100 passim.

(50) Destacan "Las inversiones extranjeras en México" de Octaviano Campos Salas, en Comercio exterior, v. 15, n. 7 (julio de 1965), "Control de las inversiones extranjeras," por Norman Sklarevitz en Comercio exterior, v. 15, n. 7 (julio de 1965), Aldo Ferrer, "Integración latinoamericana y desarrollo nacional," en Comercio exterior, v. 17, n. 3 (marzo de 1967), Miguel S. Wloneczek, "Nacionalismo mexicano e inversión extranjera," en Comercio exterior, v. 17, n. 12 (diciembre de 1967) y del mismo autor "La inversión privada norteamericana y el desarrollo de Mesoamérica," en Comercio exterior, v. 18, n. 8 (agosto de 1968).

(51) Wloneczek, La inversión privada..., p. 679.

(52) La obra proporciona amplios antecedentes sobre tal proceso que se remontan a los orígenes de ambas industrias en el siglo XIX.

(53) Wloneczek, El nacionalismo..., pp. 6-7.

(54) Ibid., p. 8.

(55) En la segunda mitad de los sesenta, en México, como en el resto de América Latina, e incluso en los países desarrollados, florecía una abundante literatura sobre el fenómeno de la "dependencia" que buscaba explicar las causas del subdesarrollo latinoamericano. Además de señalar que dicho fenómeno tenía raíces históricas, los "dependentistas" criticaban el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que, según afirmaban, paradójicamente había agudizado -al importar capitales, insumos y tecnología de los países desarrollados- la relación de subordinación y dependencia que padecía la región -tipificada como periférica- en relación a los "centros" (Europa y Estados Unidos). Esta literatura sería ampliamente leída y comentada en México. Los escritos más notables de esa corriente, que se publicaron en aquellos años son: André Gunder Frank, Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil (New York: Monthly Review Press, 1967) y Underdevelopment or revolution (New York: Monthly Review Press, 1969), Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina; ensayos de interpretación sociológica (México, D.F.: Siglo XXI, 1969),

Teotonio dos Santos, Dependencia y desarrollo en América Latina (Caracas: Nueva Izquierda, 1970), Osvaldo Sunkel, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa," en Revista de estudios internacionales, v. 1 (mayo de 1967)

(56) Wloneczek, El nacionalismo..., p. 13.

(57) Ibid., p. 16.

(58) Ibid. p. 18.

(59) Ibid., p. 25.

(60) Paul Streeten, "La contribución de la inversión extranjera directa al desarrollo" en Comercio exterior, v. 20, n. 5 (mayo de 1970) pp. 412-415.

(61) Ibid., p. 413.

(62) Ibid.

(63) Ibid., p. 414.

(64) Ibid.

(65) Este era, por citar un ejemplo, el punto de vista de Bohrish y Knig, que abrigaban una visión "optimista" en cuanto a la inversión extranjera: "la primera pregunta que debe analizarse al juzgar las inversiones extranjeras directas es su contribución a la industrialización del país importador de capital. Esta contribución se revela en toda su amplitud en los efectos de una inversión sobre el crecimiento económico general. Se crean fuentes de ingreso adicionales y se establecen nuevas industrias que producen para la exportación o sustituyen importaciones. En el primer caso, se crearían, a largo plazo, ingresos adicionales de divisas; en el segundo, se lograría un ahorro en el gasto de divisas a través de la sustitución de importaciones. Bohrish y Knig, Op. cit., p. 62-63.

(66) Streeten, Op. cit., p. 414.

(67) Ibid., p. 415.

(68) Ibid.

(69) Miguel S. Wloneczek, "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas," en Comercio exterior, v. 20, n. 10 (octubre de 1970) pp. 816-824. También en 1970 fue publicado el libro de José Luis Ceceña, México en la órbita imperial que, además de abordar un análisis histórico, contiene una lista detallada de las empresas con IED por ramas económicas. A esta misma corriente pertenecen los escritos de Alonso

Agullar, entre los cuales destacan Teoría y política del desarrollo latinoamericano (Textos Universitarios; México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1967) y Fernando Carmona (con Alonso Agullar) México: riqueza y miseria (Los Grandes Problemas Nacionales; México, D.F.: Nuestro Tiempo, 1967) que bajo la óptica del análisis del Imperialismo planteaba como opción "liberadora" para México el modelo cubano.

(70) Miguel S. Wloneczek, "Inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas," en Leopoldo Solís, Op. cit., p. 235.

(71) La única serie completa del valor de la inversión extranjera directa en México para el período 1939-1965 apareció en Leopoldo Solís, "Análisis de algunos aspectos de la inversión privada en México," trabajo presentado en el Seminario sobre Aspectos Financieros de la Integración de América Latina, BID-INTAL, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 1969, pero nunca divulgado en México. Según esta fuente, el valor de la inversión extranjera en México en 1965 se situaba en 1 745 millones de dólares. Según los datos presentados en el trabajo mencionado el 68.8% de la inversión extranjera directa estaba ubicado en la industria manufacturera. Del total de 1 745 millones de dólares, en ese año 1 456 millones pertenecían a las empresas norteamericanas. Ibid., p. 238.

(72) Ibid.

(73) James W. Vaupel y Joan A. Curhan, The making of multinational enterprise; a source-book of tables based on a study of 187 mayor U.S. manufacturing corporations (Boston, Mass.: Division Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1969)

(74) Wloneczek, Op. cit., en Solís, Op. cit., p. 240.

(75) Ibid. Después de Canadá (1967 subsidiarias), Gran Bretaña (1189 subsidiarias), Francia (670 subsidiarias), y Alemania Federal (832 subsidiarias).

(76) La tendencia de las empresas transnacionales norteamericanas a entrar en México mediante la adquisición de empresas existentes y a ejercer un control completo o mayoritario, se incrementó sustancialmente en el período 1958-1967 (en relación al período 1947-1957) puesto que las adquisiciones se elevaron de 49 a 149, mientras que las empresas de nueva creación aumentaron de 80 a 119. Ibid., p. 241.

(77) Ibid.

(78) Ibid., pp. 241-242.

(79) Ibid., pp. 247-248.

(80) Ibid., p. 248.

(81) Carlos Bazdresch, "Nuevas Ideas sobre la Inversión extranjera," en Ibid., pp. 249-250.

(82) Ibid., p. 249.

(83) Ibid.

(84) La única evidencia era un Informe inédito sobre la inversión extranjera norteamericana en México, encargado en 1969 por la National Chamber Foundation de Washington, D.C. Este Informe, basado en 122 respuestas a cuestionarios enviados a aproximadamente 650 empresas poseídas o controladas por intereses norteamericanos, la mayor parte de las cuales se dedicaban a actividades manufactureras, revelaba que la mitad de las empresas que respondieron al cuestionario (60) tenían prohibido por sus casas matrices exportar desde México. Wlonczek, "La Inversión extranjera privada..." en Comercio exterior, v. 20, n. 10 (octubre de 1970) p. 823.

(85) Wlonczek, Op. cit., en Solís, Op. cit., pp. 250-251.

(86) Unos días después Senties rectificó su posición al manifestar que "no tenía conocimiento de que 'en forma inminente se fuera a discutir alguna iniciativa de ley tendiente a reglamentar las inversiones extranjera' sino que sabía "de la existencia de algunas corrientes de opinión sobre el particular, sin que exista proyecto de ley alguno". Comercio exterior, v. 20, n. 11 (noviembre de 1970) pp. 837-838.

(87) Ibid.

(88) Ibid.

(89) Ibid.

(90) La compra de la empresa cobró un valor simbólico de lo que se percibía como el aspecto más negativo del capital extranjero. Sería incluso citado como un ejemplo por el futuro Subsecretario de Industria, José Campillo Sáinz, en su comparecencia ante el Senado- para justificar la promulgación de la Ley de Inversiones extranjeras, dos años más tarde., Ver "Comparecencia del Lic. José Campillo Sáinz," en Diario de los debates, v. 3, no. 41 (29 de diciembre de 1972).

(91) Romeo Flores Caballero, "México y el Pacto Andino," en Foro Internacional, v. 14, n. 4 (abril-junio de 1974) p. 589. Para el texto completo ver Pico Mantilla Galo, Legislación andina de inversión extranjera y tecnología (Caracas: Universidad

Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1975) pp. 23-60.

CONCLUSION

Como se pudo ver a lo largo del trabajo, la política mexicana hacia la Inversión Extranjera Directa (IED) se caracterizó, durante las dos décadas posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, por una creciente regulación de dicha inversión en el sector más dinámico de la economía (principalmente manufacturas) y su eliminación o subordinación a una posición minoritaria en las áreas básicas (minas, electricidad).

Se intentó evaluar la influencia de dos variables relativamente dinámicas (vínculos nacionales-internacionales, clases nacionales y grupos) en los alcances y contenido de esta política.

De la variable clases nacionales y grupos nos interesó específicamente el papel que desempeñaron los empresarios, a nivel nacional, como apoyo o veto a la política de inversiones extranjeras. En lo que se refiere a los vínculos nacionales-internacionales destacamos el peso del régimen internacional-definido en la introducción y desarrollado en el capítulo 2- también como factor de apoyo o limitación a dicha política.

A la luz del examen histórico realizado, podemos afirmar, comprobando así la hipótesis enunciada en el capítulo introductorio, que existió en los periodos que cubre el análisis del régimen nacional (1944-1960; 1960-1970) un consenso mayoritario por parte de los empresarios, en apoyo a la política

estatal. En efecto, su reconocimiento de las ventajas y necesidades de una política liberal hacia la IED, no sólo fortaleció la posición del Estado, sino que limitó la crítica del único organismo que atacó abiertamente ese consenso (la CNIT). Sin embargo, el debate que originó este conflicto, fue erosionando paulatinamente, junto con otras causas -como el crecimiento de la IED en la industria- dicho consenso.

Es así que, al iniciarse el segundo período, a finales de los cincuenta y principios de los sesenta, se estableció un nuevo consenso más amplio que el anterior, pero esta vez en favor de la regulación, lo que se tradujo nuevamente en apoyo a la política estatal, ahora más restrictiva.

De esta forma, en los años 1944-1970, la política oficial en materia de IED no sufrió limitaciones por parte de la variable interna, ya que las modificaciones en la regulación ocurrieron en forma paralela al cambio de consenso mayoritario en el seno del sector empresarial.

En lo que se refiere al régimen internacional, en el período 1944-1960 este fue factor de legitimación a la política oficial y a la posición de una mayoría del empresariado nacional, debido a la coincidencia de ambos con los postulados reconocidos como válidos a nivel internacional: que la IED era un instrumento útil para el desarrollo y, por lo tanto, se le debía otorgar un trato justo, a la par con el capital nacional (caso D del cuadro 1 del capítulo 2).

Sin embargo, en la década de los sesenta, existió un desfase

entre el régimen internacional, en fase de transición -puesto que ya no se aceptaba sin discusión que la IED era el medio idóneo para lograr el tan anhelado desarrollo industrial- y el régimen nacional. Ya existía en México consenso en cuanto a la necesidad de que el capital extranjero ocupase una posición minoritaria en relación a la inversión nacional, y que incluso ciertas ramas de actividad le fuesen prohibidas (1). Empero, el régimen internacional actuó como constreñimiento para que no se profundizara en la regulación, mediante una ley general de control al capital foráneo. Las reiteradas declaraciones, tanto públicas como privadas, en cuanto a que una ley provocaría inquietudes, y que era preferible, por la complejidad del caso, el "casuismo" (2), confirman esta impresión. En los sesenta, no existía todavía consenso a nivel internacional sobre la conveniencia de regular a la IED, e incluso, los intentos de coordinación que en ese sentido existieron -como en la ALALC- no prosperaron. Una ley de tal naturaleza no hubiera gozado de la legitimidad otorgada por el régimen internacional (caso C del cuadro 1 del capítulo 2).

Así, no fue sino hasta principios de los setenta -con la Decisión 24 del Pacto Andino y los experimentos revolucionarios en Perú y Chile- que el régimen internacional volvió a coincidir con el régimen nacional, dándose las condiciones para que la promulgación de una ley de inversiones en México fuese legitimada por el régimen internacional.

La nueva Ley para promover la inversión mexicana y regular

la inversión extranjera extendió a todas las actividades económicas el principio de asociación minoritaria para la IED, y señaló que toda nueva inversión por parte de empresas extranjeras que desearan establecerse en el país, o ya establecidas que pretendieran abrir nuevos establecimientos, iniciar la fabricación de nuevas líneas de productos o una actividad económica distinta de su giro original, podían hacerlo en principio con un tope de 49% de capital no mexicano. Para autorizar excepciones a la regla, la Ley previó la creación de una Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), encargada de evaluar caso por caso las peticiones que le fueran dirigidas y emitir lineamientos generales sobre tratamiento a la IED. Tales disposiciones, contenidas en los artículos 5 y 12 de la LIE, permitieron que la CNIE gozara de un amplio poder discrecional. Los elementos más novedosos de la LIE, fueron, por un lado, el introducir una regulación sistemática de toda expansión de las empresas extranjeras ya radicadas en el país y, por el otro, implantar un proceso de negociación formal entre Estado e inversionista extranjero, si este deseaba una excepción a la regla del 49%.

Con la LIE se inauguró una era de estricto control a las actividades del capital extranjero que abarcó también el sexenio de José López Portillo.

Sin embargo, a partir de 1983, debiendo enfrentar la crisis económica más profunda que se haya producido en décadas, el gobierno de Miguel de la Madrid aprovechó la flexibilidad implícita del documento, para relajar notablemente la aplicación

del mismo, rompiendo así con la práctica establecida desde su promulgación. Se aprobaron frecuentemente proyectos con IED mayoritaria, especialmente a partir de 1986 cuando se aceleró la apertura de la economía mexicana al exterior. Ese mismo año, la CNIE autorizó en forma automática a empresas industriales pequeñas y medianas de nueva creación, que reunieran requisitos de exportación, transferencia de tecnología avanzada y descentralización -en otros- para constituirse hasta con 100% de capital extranjero (3).

Este proceso se consolidó a principios del gobierno de Carlos Salinas de Gortari con la promulgación del Reglamento de la LIE.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Como vimos con los Intentos de CONCANACO por lograr, infructuosamente que se declara al comercio actividad saturada.

(2) Los mismos argumentos serían utilizados en sentido inverso en 1972 para justificar la promulgación de la ley de Inversiones extranjeras. Ver José Campillo Sáinz, "Comparecencia ante la Cámara de Senadores," en Diario de los debates, v. 3, n. 41 (29 de diciembre de 1972) p. 21.

(3) Resolución número 15 de la CNIE, publicada en el Diario oficial el 21 de octubre de 1986.

CRONOLOGIA DE LAS DISPOSICIONES Y MEDIDAS MAS IMPORTANTES
PARA REGULAR LA IED

- 1942 Primero de junio. Decreto por el que se suspenden las garantías individuales y se otorgan poderes para que el ejecutivo legisle en materias de interés público, debido al estado de guerra.
- 1944 29 de junio. En virtud del Decreto del primero de junio de 1942, se expide decreto que regula la acción del capital extranjero establecido o por establecerse en el país. En los considerandos se señala el deber del gobierno de: "velar porque la circulación de la riqueza no plantee en el futuro problemas internos e internacionales, como los que podría crear una súbita inversión de capitales originada por conveniencias transitorias, y, posteriormente, la emigración de ellos como resultado de su falta de vinculación con los intereses permanentes del país" Establece necesidad de permiso previo de Secretario de Relaciones Exteriores (SRE) (con poder discrecional para autorizar, negar o condicionar) para que los extranjeros y sociedades mexicanas con socios extranjeros puedan adquirir negociaciones o empresas de cualquier giro, bienes raíces, inmuebles, concesiones, así como para la constitución, modificación o transformación de sociedades mexicanas, y para concertar operaciones de compra venta de acciones que tenga como consecuencia que socios extranjeros adquieran control de una empresa. El Decreto señala que se podrá condicionar la constitución de una sociedad con capital extranjero a que tenga cuando menos una participación de 51% de capital nacional.
- 1945 28 de septiembre. Decreto por el que se ratifica vigencia de Decreto de 1944 por tiempo indefinido.
- 17 de abril. Acuerdo del SRE que limita al capital extranjero a un 49% como máximo en:

- a) Empresas de radiodifusión
- b) Empresas de producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas.
- c) Empresas de transportes aéreos cuando vayan a operar únicamente dentro del territorio mexicano.
- d) Empresas de transportes urbanos e interurbanos
- e) Empresas de piscicultura y pesca.

1947

27 de mayo. Acuerdo por el que se complementa el acuerdo del 17 de abril de 1945 para incluir a las empresa que se dediquen no sólo a la fabricación de aguas gaseosas, sino también a las que distribuyan y vendan el producto.

23 de junio. Acuerdo por el que se establece la Comisión Mixta Intersecretarial para coordinar disposiciones aplicables al capital nacional y extranjero (7 miembros: un representante de Presidencia, Gobernación, Relaciones Exteriores, Economía, Industria y Comercio, y Agricultura y Ganadería). Por acuerdo publicado el 3 de abril de 1950 se agregó un representante de la Secretaría de Comunicaciones. La Comisión estaba presidida por el representante de Presidencia. Su función: "Mantener el equilibrio justo y conveniente entre el capital nacional y el extranjero en las inversiones que se efectúen en el país". Debía comunicar cada tres meses normas en relación a capital extranjero. La Comisión no se reunió periódicamente, ni existió reglamento de funcionamiento para la misma. No existió procedimiento para que particulares pudieran consultarla o someterle puntos de vista. La SRE, principal encargada de aplicar las normas de la Comisión, al expedir permisos en virtud del Decreto de 1944, no unificó criterios, ni aplicó restricciones que señalaba la Comisión, y se autoreservó facultad de imponer limitaciones a otras actividades.

3 de septiembre. Primera Norma de la Comisión. Se considera con residencia suficiente en el país a los extranjeros que tengan calidades de: 1. Inmigrados, 2. Inmigrantes, cualquiera que sean sus características, y 3. Visitantes, siempre que hayan tenido con anterioridad alguna intervención en México y tan sólo para los

Indispensables para el negocio, empresa o industria que hayan establecido o establezcan o destinado para casa-habitación, ya sea de ellos, de sus familiares o de personas que dependan económicamente de los mismos.

3 de noviembre. Segunda Norma de la Comisión.

"Se aprueba la norma hasta ahora seguida por la SRE de exigir como prueba de control del 51% de capital mexicano el sistema de acciones nominativas en cuanto a los mexicanos, sin perjuicio de que en el futuro la Comisión Intersecretarial sobre Inversiones extranjera, al encontrar una fórmula satisfactoria para substituir el sistema de acciones nominativas, revise esta propia norma y la modifique en los términos que la futura experiencia, las diversas opiniones que se oigan y las necesidades económicas del país lo ameriten. Al aprobarse esta norma la Comisión precisa ya su criterio en el sentido de que, como regla general, basta el 51% de capital mexicano para los efectos de control de las empresas que, por su naturaleza, ameriten la existencia de ese control.

1948

5 de enero. Tercera Norma de la Comisión. Se modifica el acuerdo dictado el 17 de abril de 1945 por el SRE por el que se determinaron las empresas en las que se requiere un 51% de capital mexicano como mínimo. En lo que respecta a las de transportes aéreos, se incluyen las que operen líneas Internacionales.

26 de enero. Cuarta Norma de la Comisión. Suprime la disposición vigente en la Dirección Jurídica de la SRE, en el sentido de exigir a los tenedores de acciones de sociedades que deban tener mayoría de capital mexicano que cuando quieran hacer un traslado de dominio de las mismas deban previamente solicitar autorización de dicha Secretaría. Subsiste la facultad que la ley concede en el artículo 3o. fracción III, inciso a) del Decreto de 29 de junio de 1944, que establece que la mayoría de capital mexicano se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento. Por lo mismo, corresponde a la SRE la vigilancia de que subsiste mayoría de capital mexicano en la empresa de que se trate, y además, cuidar estrictamente que se apliquen las sanciones

que la Ley establece en los casos en que acciones que deban ser propiedad de mexicanos pasen a manos de extranjeros.

14 y 28 de Julio. Quinta Norma de la Comisión. Cuando se trate de sociedades extranjeras que soliciten de la Secretaría de Economía su registro, de acuerdo con el artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y que tengan dentro de sus objetos algunos de los señalados en el acuerdo de la SRE del 17 de abril de 1945, la Secretaría de Economía, además de los requisitos que éste exige, tendrá presente lo dispuesto en la Ley de 29 de junio de 1944, en su artículo 3o., fracción III, y cuando lo estime necesario consultará el caso concreto a la Comisión Intersecretarial que regula la Inversión de capital extranjero.

30 de agosto. Sexta Norma de la Comisión. Cuando se solicite a la SRE permiso para la constitución de sociedades en la rama de industria y el comercio petrolero, o para la modificación del contrato social o estatutos en los mismos casos, ésta deberá consultar a la Secretaría de Economía y Petróleos Mexicanos, a fin de saber los términos y condiciones que exigirían para el otorgamiento de la concesión respectiva o la celebración del contrato o contratos que fueren necesarios. La SRE basará la concesión o la negación del permiso que se haya solicitado en la respuesta que reciba de la Secretaría de Economía y de Petróleos Mexicanos.

25 de octubre. Séptima Norma de la Comisión. Modifica la lista contenida en el Acuerdo del 17 de abril de 1945 y adicionada el 27 de mayo de 1947. Deberá exigirse el 51% de capital mexicano a las empresas que se constituyan para los fines de: producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas o sin gas, así como esencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas.

13 de diciembre. Octava Norma de la Comisión. Se determinan las reglas que debe seguir la Secretaría de Gobernación en la aplicación del artículo 4o, fracciones II y III de la Ley General de Población, precisando los requisitos concretos que han de llenar los inversionistas que pretendan inmigrar.

- 1949 24 de marzo. Novena Norma de la Comisión Se autoriza a las sociedades mexicanas constituidas antes del decreto del 29 de junio de 1944, a las que no se les hubiese exigido mayoría de capital social en poder de mexicanos, adquirir los inmuebles indispensables a su objeto social mediante el permiso respectivo que expida la SRE, en la inteligencia de que esta Dependencia no exigirá con tal motivo a dichas sociedades, la modificación previa a sus escrituras sociales en la parte relativa a capital. La SRE exigirá la comprobación de que los inmuebles de que se trate, sean realmente indispensables al objeto social.
- 21 de febrero, Décima Norma de la Comisión. A. En el caso de que no exista capital mexicano disponible no se exigirá el 51% de dicho capital para la constitución de empresas que se dediquen a la explotación de servicio marítimo internacional. B. En la constitución de empresas para la explotación de servicio marítimo de cabotaje debe exigirse, en todo caso, la participación de un 51% de capital mexicano.
- 1951 6 de febrero. Décima Primera Norma de la Comisión. Para la constitución de sociedades en las cuales puedan ingresar como accionistas personas extranjeras y entre cuyos objetos sociales se encuentran aquellos que para su prosecución se requiera mayoría de capital mexicano, se establece como condición indispensable para el otorgamiento del correspondiente permiso el que el 51% por lo menos, del capital social esté siempre en poder de mexicanos y que, tratándose de sociedades por acciones, dicho porcentaje de capital social esté representado por acciones ordinarias nominativas con derecho a voto en todo caso, y sin limitación alguna, y que los cupones de dividendos sean asimismo nominativos.
- 1953 5 de octubre. Décima Segunda Norma de la Comisión. Se adiciona a la lista de empresas, contenida en el Acuerdo del 17 de abril de 1945, por el que se determinan aquellas en las cuales se requiere un 51% de capital mexicano como mínimo, a las dedicadas a cualquier aspecto de la industria del

hule.-

- 1955 Ley de Industrias nuevas y necesarias. Concesiones fiscales para empresas que fabriquen productos con 60% de integración nacional o si no sólo empresas con 51% de capital mexicano.
- 1958 Mexicanización de Teléfonos de México.
- 1959 5 de agosto. Ley reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo. La petroquímica básica se reserva al Estado.
- 1960 Compra de empresas eléctricas extranjeras (Mexican Light and Power, American and Foreign Power) con crédito de Prudential Insurance.
Diciembre: Se modifica artículo 27 constitucional para reservar al Estado la generación y distribución pública del fluido eléctrico.
- 1961 5 de febrero. Ley minera que establece el principio de 49-51% para la minería y metalurgia y concesiones no renovables por 26 años desde ese momento para empresas con 100% de IED (y rebajas fiscales para empresas mayoritariamente mexicanas y las que mexicanizaran a partir de ese momento).
- Mexicanización vía compra de AHMSA de mayoría de capital de la siderúrgica la Consolidada, S.A. (de capital norteamericano).
- Compra por el gobierno de dos empresas controladoras de salas de teatro, de propiedad extranjera.
- Presión para que empresas de nuevo ingreso en el sector manufacturero acepten mayoría de capital nacional (mediante condicionamiento de permisos de importación, u otorgamiento de subsidios fiscales). Se establece proceso informal de consultas entre autoridades (Secretaría de Industria y Comercio, SIC) y los inversionistas que desean hacer nuevas inversiones, para "sondear" actitud oficial
- 1962 Decreto para la racionalización de la industria automotriz. 60% de capital nacional mínimo en industria de autopartes. También restricciones en industrias de: transmisión televisiva, productos alimenticios, empaque de productos marinos, fertilizantes,

Insecticidas y productos químicos.

- 1965 Derogación de requisito de 51% de capital nacional en industrias alimenticias, producción y distribución de fertilizantes, insecticidas y productos químicos.
Virtual institucionalización del proceso informal de consulta previa (clearing)" por parte de SIC para nuevas empresas y expansiones significativas de las ya establecidas (ej.: de los proyectos de inversión aprobados entre el primero de enero de 1965 y abril de 1967 sólo una quinta parte se aprobaron con IED mayoritaria).
- 30 de diciembre. Decreto que prohíbe IED en bancos y aseguradoras.
- 1966 Denegación de permisos para adquirir intereses mayoritarios en empresas ya establecidas (pero no se reguló la compra de dichas empresas mediante sociedades mexicanas ya establecidas y/o holdings).
- Establecimiento del principio informal de 60-40% para la petroquímica.
- Concesiones forestales exclusivas para mexicanos (política informal, Decreto de 1960 sólo establecía mayoría de capital mexicano).
- 1967 Mexicanización de 66% de capital de Azufrera Panamericana y Compañía de Azufre de Veracruz.
- SIC toma en mano formalmente la regulación de empresas con inversión extranjera al señalarse que deberá ser consultada para aprobación y fijación de porcentaje de IED en nuevas solicitudes.
- 1970 30 de junio. Decreto (publicado en Diario oficial el 2 de julio) que establece mínimo de 51% de capital nacional en nuevas compañías que se formaran en industrias de: acero, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa, aluminio.
El decreto no afectaba industrias ya instaladas salvo si deseaban ampliaciones.

BIBLIOGRAFIA

- Adler, Kob Sidney. Los aspectos legales de la reglamentación de la participación extranjera en sociedades mercantiles mexicanas. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
- Aguiar, Alonso [y otros] Política mexicana sobre inversiones extranjeras. Cuadernos del Seminario de Teoría del Desarrollo; México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1977. 249 p.
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Comisión Asesora de Asuntos Monetarios. Armonización de los tratamientos aplicados a las inversiones privadas extranjeras en los países de la ALALC. Montevideo: 1964.
- Asociación Nacional de Abogados de Empresas. Inversión extranjera y transferencia de tecnología. México: 1973.
- Baklanoff, Eric N. Expropriation of U.S. Investments in Cuba, Mexico and Chile. Praeger Special Studies in International Economics and Development; New York: Praeger, 1975. 170 p.
- Banco de México. Inversión extranjera directa; estadísticas históricas. México, D.F.: 1982. 2 v.
- _____ y Grupo Secretaría de Hacienda. Desarrollo nacional e inversión privada extranjera [s.p.l.] 52 p.
- Banco Nacional de Comercio Exterior. México: la política económica del nuevo gobierno. México, D.F.: 1971. 431 p.
- Banderas Casanova, Juan. Política económica y derecho de la inversión extranjera. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1984.
- Barrera Graf, Jorge. Inversiones extranjeras; régimen jurídico. México, D.F.: Porrúa, 1975. 211 p.
- Bazdresch, Carlos. "La política actual hacia la inversión extranjera directa," en Comercio exterior, v. 22, n. 11 (noviembre de 1972) pp. 1012-1017.
- Behrman, Jack N. Decision criteria for foreign direct investment

In Latin America. New York: Council of the Americas, 1974. 89 p.

Bennett, Douglas C. and Kenneth E. Sharpe. "Agenda setting and bargaining power: the Mexican State versus transnational automobile corporations," en World politics, v. 32, n. 1 (October 1979) pp. 57-89.

_____. Transnational corporations versus the state; the political economy of the Mexican auto industry. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985. 300 p.

Berdecio, Marlon Davis. The position of CANACINTRA on foreign investment. New York: Columbia, 1962. 74 p.

Bergsten, Fred. C., Thomas Horst and Theodore H. Moran. American multinationals and American interests. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978. 535 p.

Berlin O., Benito. "Concentración de la minería en México," en Revista de economía, v. 17, n. 2 (febrero de 1954) pp. 44-47.

Bernal Sahagún, Víctor Manuel. Inversión extranjera directa e industrialización en México. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1986. 280 p.

_____ y Arturo Márquez Morales. La inversión extranjera en México. México, D.F.: Nuestro Tiempo, 1987.

Bernstein, Marvin D. Foreign Investment in Latin America; cases and attitudes. New York: A. Knopf, 1966. 305 p.

Billerbeck, K. and Y. Yasugi. Private direct foreign investment in developing countries; policy issues for host and home governments and for international institutions. Washington, D.C.: World Bank, 1979. 97 p.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de política. México, D.F. Siglo XXI, 1981. 2 vols.

Bohrish, Alexander y Knig, Wolfgang. La política mexicana sobre inversiones extranjeras. Jornadas, 62; México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1968. 82 p.

Calderón, Francisco R. "Los ferrocarriles," en Historia moderna de México: el porfiriato. México: Hermes, 1965. pp. 483-634.

Cámara Nacional de la Industria de Transformación. Carta de los Industriales de la transformación. México, D.F.: 1953.

_____. Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras. Comentario a las tesis sobre inversiones extranjeras directas de los oponentes de la CNIT. México, D.F.: 1956. 17 p.

_____. Estudio general sobre las inversiones extranjeras. México, D.F.: 1955. 30 p.

_____. La inversión extranjera en el servicio de Teléfonos de México. México, D.F.: 1955. 31 p.

_____. Inversión extranjera en la minería mexicana. México, D.F.: 1955. 25 p.

_____. Las inversiones extranjeras directas en electricidad. México, D.F.: 1956. 30 p.

_____. Las inversiones extranjeras directas en México; cuantía de la inversión. México, D.F.: 1955. 43 p.

Cámara Textil del Norte. "Las inversiones extranjeras y el desarrollo económico de México." Ponencia presentada ante el IV Congreso Nacional de Industriales, en Problemas agrícolas e industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957) pp. 3-73.

Campillo Sáinz, José. "Comparecencia del Lic. José Campillo Sáinz ante el Senado," Diario de los debates, v. 3, n. 41 (29 de diciembre de 1972).

_____. "La inversión extranjera y la CONCAMIN," en El mercado de valores, v. 26, n. 32 (8 de agosto de 1966).

Campos Salas, Octaviano. "Las inversiones extranjeras en México," en Comercio exterior v. 15 n. 7 (julio de 1965). pp. 473-475.

_____. El sentido dinámico del México económico de nuestros días. México, D.F.: Selección de Estudios Latinoamericanos, 1965. 236 p.

"El capital extranjero en Centroamérica; declaración conjunta de los Ministros de Economía de Centroamérica," en Comercio exterior, v. 15, n. 7 (julio de 1965) p. 481.

Cardoso, Fernando y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina; ensayos de interpretación sociológica. El Mundo del Hombre, Sociología y Política; México, D.F.: Siglo XXI, 1969. 106 p.

- Carrillo Castro, Alejandro. La regulación de las Inversiones extranjeras. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
- Ceceña, José Luis. México en la órbita Imperial. 10 ed.; México, D.F.: El Caballito, 1979. 271 p.
- "Conferencia de Comercio y Empleo," en Revista de economía (marzo de 1948).
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Harla, 1987. 135 p.
- Cotler, Julio and Richard Fagen, eds. Latin America and the U.S. the changing political realities. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1974. 417 p.
- Cueto, Héctor Hugo del. "Alrededor de las Inversiones extranjeras," en Problemas agrícolas e industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-Junio de 1957). pp. 89-90.
- Davis, Harold E. and Larman C. Wilson. Latin American foreign policies: an analysis. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1975. 470 p.
- "Declaración de los ministros de Economía de Centroamérica sobre el capital extranjero en Centroamérica," en Comercio exterior, v. 15, n. 7 (Julio de 1965) p. 48.
- Derossi, Flavia. The Mexican entrepreneur. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1970. 488 p.
- Díaz Ordaz, Gustavo. "Quinto Informe de gobierno que rinde al H. Congreso de la Unión," en El gobierno mexicano, n. 58 (1-30 de septiembre de 1969). 352 p.
- Domínguez, Jorge I., ed. Economic issues and political conflict: U.S.-Latin American relations. London: Butterworth, 1982. 246 p.
- _____. Mexico's political economy; challenges at home and abroad. Beverly Hills: Sage, 1982. 239 p.
- Dunning, John. The multinational enterprise. New York: Praeger, 1971. 368 p.
- Echaniz R. Jorge y Emilia Mújica, eds. Inversiones extranjeras. Cuestiones Nacionales, 1; México: Cultura, 1958. 91 p.
- Eisenhower, Dwight. "La política económica exterior de Estados Unidos," mensaje dirigido al Congreso, en Comercio

exterior, v. 1, n. 1 (enero de 1955) p. 12.

EE.UU. Congress. Subcommittee on Foreign Economic Policy. The Overseas Private Investment Corporation. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973. 39 p.

_____. Subcommittee on Inter-American Economic Relationship, Joint Economic Committee. Private Investment in Latin America. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1964. 11 p.

_____. Library of Congress. Foreign Affairs Division, Congressional Research Service. The Overseas Private Investment Corporation: a critical analysis. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1973. 165 p.

Fajnzylber, Fernando. "Las empresas transnacionales y el sistema Industrial de México," en El trimestre económico, v. (168) (octubre-diciembre de 1975) pp. 903-931.

_____. y Trinidad Martínez Tarrago. Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1976.

Fernández Arana, José Antonio y Herbert K. May. El impacto económico de la inversión extranjera en México. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Comercio y Administración, 1971. 86 p.

Ferrer, Aldo. "Integración latinoamericana y desarrollo nacional," en Comercio exterior v. 17, n. 3 (marzo de 1967). pp. 208-226.

Flores Caballero, Romeo. "México y el Pacto Andino," en Foro Internacional, v. 14, n. 4 (abril-junio de 1974). 579-617.

Frank, André Gunder. Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil. New York: Monthly Review Press, 1967. 344 p.

_____. Latin America: Underdevelopment or revolution; essays on the development of underdevelopment and the immediate enemy. New York: Monthly Review Press, 1969. 409 p.

Fremantle Jackson, Hugo. La inversión extranjera en México: la política mexicana sobre la inversión extranjera, 1917-1973, y algunas actitudes del sector empresarial hacia la misma. Tesis maestría en estudios latinoamericanos; México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Estudios Latinoamericanos, 1974. 139 p.

Furtado, Celso. "Dependencia y teoría económica," en El trimestre económico, v. 38, n. 2 (abril-junio de 1971) pp. 335-349.

García Espinoza, Arturo. La política nacional acerca de la inversión directa extranjera. Tesis licenciado en economía; México, D.F.: Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Economía, 1974. 53 h.

Garduño García, Raúl. Ensayo sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera; el caso de México, 1950-1965. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Economía, 1966. 113 p.

Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. Inversión extranjera directa. México, D.F.: Porrúa, 1985. 380 p.

González Avelar, José Miguel. La nacionalización del servicio público de energía eléctrica. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1962.

González Casanova, Pablo. La ideología norteamericana sobre inversiones extranjeras. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, 1955.

Green, María del Rosario. "Las relaciones de Estados Unidos y América Latina en el marco de la dependencia," en Foro Internacional, v. 13, n. 3 (enero-marzo de 1973). pp. 327-347.

_____. "Inversión extranjera, ayuda y dependencia en América Latina," en Foro Internacional, v. 12, n. 1 (julio-septiembre de 1971) pp. 1-26.

Grunwald, Joseph. Latin America and world economy: a changing international order. Beverly Hills: Sage, 1978. 323 p.

Gunneman, John P., ed. The nation-state and transnational corporations in conflict with special reference to Latin America. Praeger Special Studies in International Economics and Development; New York: Praeger, 1975. 242 p.

Infante Meléndez, Héctor M. La dinámica de la inversión y su influencia en el desarrollo económico de México. Tesis licenciado en economía; México, D.F.: Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, 1979. 2 v.

Jaguaribe, Helio [y otros] La dependencia político-económica de América Latina. México, D.F.: Siglo XXI, 1969. 293 p.

Keohane, Robert y Joseph S. Nye. Power and Interdependence; world politics in transition. Boston, Mass.: Little, Brown, 1977. 273 p.

Lafer, Sergio y Félix Peña. Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales. Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.

Lavin, José Domingo. "Buscamos a México desesperadamente," en Problemas agrícolas e industriales de México, v. 9, n. 1-2 (enero-junio de 1957).

_____. Inversiones extranjeras; análisis, experiencias y orientaciones para la conducta mexicana. México, D.F.: EDIAPSA, 1954. 428 p.

_____. "Nuevos sistemas de penetración del capital extranjero; conferencia dictada en la Escuela de Economía" en Joaquín de la Peña [y otros] Problemas industriales de México (México, D.F.: EDIAPSA, 1951) pp. 119-148.

Lozoya, Jorge y Jaime Estevez. Latin America and the International Economic Order. New York: UNITAR, CEESTEM, 1980. 93 p.

McBride, Robert H. "La inversión extranjera en México ¿cambian las reglas del juego?," en Comercio exterior, v. 22, n. 10 (octubre de 1972) pp. 937-951.

Mantilla Galo, Pico. Legislación andina de inversión extranjera y tecnología. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1975. 438 p.

May, Herbert K. The role of foreign investment in Latin America; some considerations and definitions. New York: Fund for Multinational Management Education, 1974. 101 p.

Méndez Silva, Ricardo. El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1969. 167 p.

México. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Marco jurídico y administrativo de la inversión extranjera directa en México. México, D.F.: 1988. 220 p.

_____. Secretaría de Industria y Comercio. "Iniciativa de ley

- para promover la inversión extranjera," en El gobierno mexicano, Separata 7 (1-31 de diciembre de 1982) pp. 61-82.
- _____. Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la planeación en México, 1917-1985. México, D.F.: 1985. 20 v.
- Meyer, Lorenzo. "Cambio político y dependencia: México en el siglo XX," Foro Internacional, v. 13, n. 2 (octubre-diciembre de 1972) pp. 101-138.
- Moran, Theodore Harvey. Multinational corporations and the politics of dependence. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974. 286 p.
- Moreno Moreno, Prudenciano. México: exportación de manufacturas, tecnología y capitales, la formación de un nuevo modelo de desarrollo económico. [s.p.l.] 23 h.
- Morley, Samuel A. What to do about foreign direct investment: a host country perspective. Houston, Tex.: William Marsh Rice University, Program of Development Studies, 1973. 28 p.
- Mosk, Sanford. Industrial revolution in Mexico. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1950. 338 p.
- Moxon, Richard W. "Harmonization of foreign investment laws among developing countries: an interpretation of the Andean Group experience," en Journal of Common Market Studies, v. 16, n. 1 (septiembre 1977) pp. 22-52.
- Mueller, Ronald E. Global reach: the power of the multinational corporations. New York: Simon and Schuster, 1974. 508 p.
- Nacional Financiera. La política industrial en el desarrollo económico de México. México, D.F.: NAFINSA, Comisión Económica para América Latina, 1971. 448 p.
- Navarrete, Alfredo. "El crecimiento económico de México y las inversiones extranjeras," en El trimestre económico, v. 25, n. 4 (octubre-diciembre de 1958) pp. 556-569.
- Nicolau, Sergio. La inversión extranjera directa en los países de la ALALC; estudio descriptivo del tratamiento al capital foráneo. México, D.F.: 1968. 348 p.
- Ojeda Gómez, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. 2 ed.; México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1984. 220 p.

- Ortiz Mena, Raúl [y otros] El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1953. 505 p.
- Ortiz Nava, Alberto Guillermo. Evolución y proyecciones legales de las inversiones extranjeras en México. Tesis licenciado en derecho; México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1966. 134 p.
- Palomares Esquivel, Laura. Inversión extranjera y mexicanización. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984. 151 p.
- Pellicer, Olga y Esteban Mancilla. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. Historia de la Revolución Mexicana, 23; México, D.F.: El Colegio de México, 1978. 299 p.
- Peña, Joaquín de la. "Las inversiones de capital extranjero en México;" conferencia sustentada en la Escuela de Economía, el 7 de diciembre de 1950," en Problemas Industriales de México. México, D.F.: EDIAPSA, 1951. pp.1-24.
- Petras, James y Maurice Zeltin. Latin America; reform or revolution? a reader. New York: Fawcet, 1969. 511 p.
- Pinto, Anibal. "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina," en El trimestre económico, v. 38, n. 2 (abril-junio de 1971) pp. 477-498.
- Prebisch, Raúl. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas," en Boletín económico de América Latina, v. 7, n. 1 (febrero de 1962) pp. 1-24.
- _____. "Premisas fundamentales de la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro," en Problemas agrícolas e Industriales de México v. 7, n. 4 (octubre-diciembre de 1954). pp.
- Quintana, Carlos. "Resultado de una encuesta sobre inversión extranjera en México," en El mercado de valores, v. 47, n. 28 (13 de julio de 1987). p. 746.
- Ramírez de la O., Rogelio y Alberto Martínez González. De la improvisación al fracaso: las políticas de Inversiones extranjeras en México. México, D.F.: Oceano/CECODES, 1983.

- legislación, políticas y prácticas. México, D.F.: Azteca, 1971. 306 p.
- Reyna, José Luis and Richard S. Weinert. Authoritarianism in Mexico. Philadelphia, P.A.: Institute for the Study of Human Issues, 1977. 241 p.
- Rico Ferrat, Carlos. "México y la regulación internacional de las actividades de la empresa transnacional," en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sets años de las relaciones internacionales de México 1970-1976. México: 1976. 276 p.
- Robinson, Richard D. National control of foreign business entry: a survey of fifteen countries. New York: Praeger, 1976. 508 p.
- Rolff, Sidney y Walter Damm. La corporación multinacional en la economía mundial. México, D.F.: Diana, 1971. 215 p.
- Rostow, Walt W. Les etapes de la noissance economique. Paris: Seuil, 1963. 206 p.
- Rottenberg, Simon. U.S. direct investment in the Mexican economy. Washington, D.C.: National Chamber Foundation, s.f. pag. irreg.
- Sánchez Navarro, Juan. Ensayo sobre una política de inversiones extranjeras en México. México, D.F.: CONCANACO, 1955. 76 p.
- _____. "Posición de la iniciativa privada en relación a las inversiones extranjeras," en El mercado de valores, v. 23, n. 33 (19 de agosto de 1963).
- Santos, Theotonio dos. "The structure of dependence," en The American economic review, v. 60, n. 2 (may 1970) pp. 231-236.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, Olga Pellicer de Brody y Lorenzo Meyer. Las empresas transnacionales en México. México, D.F.: El Colegio de México, 1974. 167 p.
- _____. y Antonio Chumacero. La inversión extranjera en México. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1977. 262 p.
- Servan-Schreiber, Jean Jacques. The American challenge. Harmondsworth, Mid.: Penguin, 1968. 224 p.
- Sigmund, Paul E. Multinationals in Latin America: the politics of nationalization. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press, 1980. 426 p.

- Sklarevitz, Norman. "Control de las inversiones extranjeras," en Comercio exterior v. 15, n. 7 (julio de 1965). pp. 502-504.
- Solis, Leopoldo. La economía mexicana. Lecturas del Trimestre Económico; México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1978. 2 v.
- Sourroville, Juan V., Francisco Gatto y Bernardo Kosacoff. Inversiones extranjeras en América Latina, política económica, decisiones de inversión y comportamiento económico de las filiales. Buenos Aires: Cooperación Empresario, 1984. 142 p.
- Streeten, Paul. "La contribución de la inversión extranjera al desarrollo," en Comercio exterior, v. 20, n. 5 (mayo de 1970).
- _____. "Costs and benefits of multinational enterprises in less developed countries," en John Dunning, The multinational enterprise. New York: Praeger, 1971. pp. 240-258.
- Sunkel, Osvaldo. "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina," en El trimestre económico, v. 38, n. 2 (abril-junio de 1971) pp. 571-628.
- _____. Política nacional de desarrollo y dependencia externa. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1967. 38 p.
- Tancer, Robert S. "Regulating foreign investment in the seventies: the Mexican approach," en Lawrence E. Koslow, The future of Mexico. Temple, Ariz.: Arizona State University, Center for Latin American Studies, 1977. pp. 196-206.
- Torres, Blanca. Hacia la utopía industrial. Historia de la Revolución Mexicana, 21; México, D.F.: El Colegio de México, 1984. 331 p.
- _____. México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana, 19; México, D.F.: El Colegio de México, 1979. 380 p.
- Treviño Siller, José G. La nacionalización de la industria eléctrica; aspectos jurídicos, económicos y sociales. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1962.
- Urquidí, Víctor L. "Cuestiones fundamentales en la perspectiva del desarrollo latinoamericano," en El trimestre

económico, v. 50, n. 2 (abril-Junio de 1983) pp. 1097-1126.

_____. Viabilidad económica de América Latina. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1962. 205 p.

Vaupel, James W. y Joan A: Curhan. The making of multinational enterprise; a source-book of tables based on a study of 187 mayor U.S. manufacturing corporations. Boston, Mass.: Division Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1969. 511 p.

Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México; papeles representados por los sectores público y privado. México, D.F.: Diana, 1963. 235 p.

_____. How Latin American views the U.S. Investor. Praeger Studies in International Economics and Development; New York: Praeger, 1966. 117 p.

_____. Soberanía en peligro; la difusión multinacional de las empresas de Estados Unidos. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1971. 290 p.

Villaseñor, Eduardo. Algunos aspectos de la economía de la postguerra en México. México, D.F.: Asociación de Banqueros de México, 1944. 30 p.

Whiting, Van Robert. "International aspects of national regulation transnational and the State in Mexico, 1970-1978," ponencia presentada en Toronto, 1979. [s.p.l.] 43 p.

_____. "Politics and the regulation of transnational corporation in Mexico," ponencia presentada en Moscú, 1978. [s.p.l.]

_____. State intervention in the Mexican economy: the regulation of foreign direct investment and technology transfer. U.S.-Mexico Project Series; Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1982. vii, 36 p.

_____. Transnational enterprise and the state in Mexico: constraints on state regulation of foreign investment, technology, inventions and trademarks. Doctoral Dissertation; Boston, Mass.: Harvard University, 1981.

Wloneczek, Miguel S. "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas," en Comercio exterior, v. 20, n. 10 (octubre de 1970) pp. 816-824.

_____. "La inversión privada norteamericana y el desarrollo de mesoamérica," en Comercio exterior (agosto de 1968).

_____. "Nacionalismo mexicano e inversión extranjera," en Comercio exterior v. 17, n. 12 (diciembre de 1967). pp. 980-999.

_____. El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera. México, D.F.: Siglo XXI, 1967. 314 p.

Wright, Harry T. Foreign enterprise in Mexico; laws and policies. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1971. 425 p.