



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**LOS LIMITES DE LA POLITICA DE MEXICANIZACION:  
EL CONTROL EXTRANJERO DE LAS EMPRESAS MEXICANIZADAS**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**MIGUEL ANGEL LUCERO MONTAÑO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INTRODUCCION

Este trabajo se refiere a una política de control sobre la inversión extranjera directa que ha sido ampliamente utilizada por el estado mexicano hasta el momento actual, la llamada política de mexicanización. La importancia de ésta radica en que es la política básica o general del estado para controlar la inversión extranjera directa, aunque también en el hecho de que favorece los intereses del sector privado mexicano, que es una de las bases sociales más importantes del estado.

Las preocupaciones del trabajo en torno a esta política estatal de regulación tienen que ver con su efectividad (aplicación efectiva) y los límites que impiden ésta. Los dos objetivos últimos del presente trabajo, pero iniciales al empezarse la investigación, son identificar y examinar algunas de las formas por las que los inversionistas extranjeros minoritarios de empresas mexicanizadas detentan el control sobre las mismas y considerar tentativamente la posibilidad de establecer una regulación jurídica que tienda a impedir dicho control. El planteamiento de estos objetivos nace de la necesidad de encarar críticamente el problema de la efectividad de la política de mexicanización frente al hecho del control extranjero de empresas mexicanizadas.

Existe una creciente evidencia empírica que muestra que los socios extranjeros de empresas mexicanizadas se reservan el control sobre éstas, pese a tener una posición minoritaria en el capital. Asimismo, hay un reconocimiento cada vez más firme de que tal control extranjero es posible por las deficiencias e insuficiencias (límites) del sistema normativo que instrumenta la política de mexicanización. Es precisamente por lo anterior que algunos estudios jurídicos del régimen normativo de la política de mexicanización hacen propuestas o recomendaciones para que se reforme o modifique el sistema normativo de modo que se eliminen

las supuestas deficiencias e insuficiencias, para sujetar así a una regulación jurídica efectiva la obtención y el ejercicio del control sobre empresas mexicanizadas por los socios extranjeros.<sup>1</sup>

Sin embargo, pasados doce años desde la expedición de la ley sobre inversión extranjera de 1973<sup>2</sup> —en la que se centrará mayormente el análisis de este trabajo—, no se han emprendido todavía las reformas o modificaciones necesarias para eliminar dichas deficiencias e insuficiencias. Cabe preguntar, por tanto, ¿por qué no se han efectuado las reformas o modificaciones? o, mejor aún, ¿qué posibilidades reales hay para llevarlas a cabo? Para responder a esta última pregunta se ha establecido como objetivo central de este trabajo el realizar una consideración tentativa sobre esas posibilidades. Este objetivo se intenta alcanzar en el capítulo IV.

Las propuestas o recomendaciones para reformar el sistema normativo que se plantean en los estudios jurídicos generalmente dan por supuestas cuestiones importantes. Empero, éstas deben ser tratadas con mayor detenimiento y sometidas a verificación, si esas propuestas o recomendaciones han de ser valederas. Por ejemplo, aunque algunos estudios jurídicos señalan diferentes formas de control extranjero de empresas mexicanizadas y esbozan descripciones elementales de su funcionamiento, la mayoría de ellos dan por sentada la existencia de estas formas de control. Consiguientemente, para que las propuestas o recomendaciones sean justificadas, es necesario, por un lado, identificar las formas de control y, por el otro, analizar tales formas. La razón de esto es que para efectuar una reforma es preciso conocer cómo las formas de control confieren éste a los socios extranjeros. Además, es necesario entender la manera en que el sistema normativo condiciona o posibilita las diferentes formas de control. En consecuencia, deben considerarse las normas jurídicas (legales y reglamentarias) que permiten la obtención y posesión del control por parte de los socios extranjeros. El examen de las normas jurídicas relativas, más que buscar un análisis formalista de las mismas, ha de intentar esclarecer el modo de su interacción con la realidad estatal. Por ello, otro objetivo medular de este trabajo es identificar

y examinar algunas de las formas de control y explicar los límites jurídicos que restringen la aplicación efectiva de la política de mexicanización. Este objetivo también se desarrolla en el capítulo IV.

Las propuestas o recomendaciones suponen igualmente que el control mexicano de las empresas mexicanizadas es una condición necesaria para que la política de mexicanización funcione como política de control sobre la inversión extranjera directa. No obstante, éste es un supuesto que debe ser comprobado. Ahora bien, la comprobación sólo puede alcanzarse mediante un examen de la lógica interna que rige el funcionamiento de la política de mexicanización, vista en cuanto estrategia que puede alcanzar el objetivo de regular la inversión extranjera directa. A partir de este examen es posible determinar el papel que juega en el funcionamiento de la política de mexicanización el control por los inversionistas mexicanos de las empresas mexicanizadas. Otro de los objetivos centrales es así el análisis de la lógica de la política de mexicanización. Este análisis se realiza en el capítulo III.

Finalmente, las propuestas o recomendaciones suponen de igual manera que la política de mexicanización fue adoptada por el estado según intereses propios y que, por ende, el estado tiene el interés de que las empresas mexicanizadas estén efectivamente controladas por sus socios mexicanos y no por sus socios extranjeros. Este supuesto, no obstante, debe ser explicado. Otro de los objetivos básicos de este trabajo es explicar justamente por qué el estado mexicano ha actuado frente a la inversión extranjera directa como lo ha hecho, es decir, implantando la política de mexicanización. Este objetivo se acomete detenidamente en los capítulos I y II.<sup>3</sup>

Señalados los objetivos básicos de este trabajo y el lugar donde se desarrollan, conviene ahora referir brevemente el tipo de análisis que aquí se intenta. Examinar la política de mexicanización implica analizar al estado como productor de políticas económicas o emprendedor de acciones en la economía. Un análisis tal que pretenda ser riguroso debe necesariamente ser interdisci-

plinario, en el que los aportes de la Ciencia Política y la Economía complementen los enfoques de la Ciencia Jurídica. Para entender objetivamente el contenido y orientación de una política estatal, o sea, el "espíritu" de una ley u otro ordenamiento jurídico, debe atenderse a los factores condicionantes que llevan al estado a establecerla, que no son sino las fuentes reales de esa ley u ordenamiento jurídico. Y este objeto de estudio sólo puede ser analizado con dicho enfoque interdisciplinario.<sup>4</sup>

Por último, debe advertirse que este trabajo no presenta tesis originales, además de que adolece de diversas limitaciones. Por un lado, se apoya fundamentalmente en las investigaciones más sólidas realizadas respecto a la acción del estado mexicano frente a las empresas transnacionales. Por otro, una de sus limitaciones deriva del hecho de que no se ofrece una evidencia empírica que provenga de fuentes directas (trabajo de campo) para apoyar las tesis contenidas en el inciso B del capítulo IV. Con todo, el propósito de este trabajo ha sido presentar de la manera más integral y detallada la problemática en torno a la política de mexicanización y su efectividad.

## CAPITULO I

### LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO Y LA REGULACION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA: UN MARCO TEORICO

A raíz de la Revolución de principios de siglo, el estado mexicano asumió la tarea de hacer funcionar el capitalismo para México. A efecto de cumplir este papel y dado el contexto de un desarrollo dependiente y de un inicio de industrialización "tardía postrera" en México, el estado se comprometió a tener una intervención vigorosa y decisiva en la economía, por un lado, y a ejercer un enérgico control sobre las demandas reivindicadoras de los grupos y clases sociales más desfavorecidos, por el otro.

La participación del estado en la economía perseguiría, entre otros, dos objetivos fundamentales: forjar, promover y fortalecer a una burguesía nacional, la que se encargaría de encabezar el proceso de industrialización del país; y, crear las condiciones económicas necesarias para ese proceso, superando los obstáculos que la situación de dependencia y de industrialización "tardía postrera" presentaran.<sup>5</sup> Dicha intervención económica es llevada a cabo a través de las acciones específicas que el estado realiza: a) como ejecutor del gasto público; b) como regulador de los procesos económicos internos; y, c) como empresario y banquero.<sup>6</sup>

La política hacia la inversión extranjera es un tipo de acción de control que el estado mexicano despliega como parte de su función reguladora de los procesos económicos internos, y constituye una respuesta a un fenómeno económico específico —la presencia y operación de empresas extranjeras en la economía mexicana— dada dentro del marco general del papel del estado de hacer funcionar el capitalismo en el país, teniendo presente los

objetivos generales de la intervención del estado en la economía.

La política que un estado adopta frente a la inversión extranjera no es arbitraria, sino que está determinada por un conjunto complejo de factores interactuantes. Los gobiernos no actúan libremente, antes bien operan en un contexto de límites y fuerzas sociales que son las que en última instancia hacen posibles unas acciones estatales, en tanto que a otras acciones gubernamentales las hacen demasiado costosas o impensables como para siquiera intentar adoptarlas o ejecutarlas.

Las acciones que el estado mexicano contemporáneo ha emprendido en el siglo XX ante las empresas extranjeras (empresas transnacionales) han sido de muy diversa índole y abarcan un amplio espectro de políticas posibles. Han sido adoptadas como respuestas a los retos que en su momento ha planteado la inversión extranjera instalada en el país. El carácter de estas acciones estatales es el de ser mecanismos de control de los efectos o impactos que produce el comportamiento de las empresas extranjeras en la economía y sociedad mexicanas. La diversidad en tipo y alcance de estas formas de control gubernamental sobre la inversión extranjera tiene que ver con el sector económico en que se aplicaron, el tiempo en que se adoptaron y la capacidad del estado para lograr el control perseguido. No obstante la pluralidad de acciones de control empleadas por el estado, pueden éstas ser ubicadas dentro de un desarrollo histórico con dinámica propia, y, por ende, pueden ser explicadas en función de la evolución de las orientaciones o intereses del estado y de la consolidación política y desarrollo económico alcanzados en las últimas décadas. Nunca han surgido estas políticas estatales en forma espontánea ni su contenido y orientación han sido caprichosos.

Son tres las clases de acciones que el estado mexicano ha tomado en su propósito de regulación de la inversión extranjera. Un primer tipo de acciones es el de las políticas que están orientadas a alterar los patrones de propiedad extranjera sobre empresas radicadas en la economía mexicana (políticas de nacionalización y mexicanización<sup>7</sup>). Un segundo tipo de acciones esta-

tales es el de los controles gubernamentales sobre el comportamiento económico de las empresas (políticas de integración, exportación, de transferencia de tecnología, etc.). Y, finalmente, el tercer grupo de acciones del estado es el que comprende otras acciones diversas (política de propiedad inmobiliaria, políticas fiscal, comercial, etc.).

Históricamente, las respuestas gubernamentales que han tenido mayor relevancia en los esfuerzos del estado mexicano por controlar a la inversión extranjera han sido las políticas que buscan limitar la propiedad extranjera en las empresas. Sólo a partir de fechas relativamente recientes las políticas de control sobre el comportamiento económico de las empresas han cobrado una importancia creciente.<sup>8</sup> Las otras diversas políticas —de la tercera clase que se ha señalado— han sido aplicadas desde el inicio mismo del estado mexicano contemporáneo (1917), y fueron fuente en la década de los años veinte de serios conflictos en los que la estabilidad misma del estado estuvo en peligro.<sup>9</sup> Sin embargo, la utilización de estas acciones estatales ha disminuido últimamente.

La política de nacionalización (por la vía de la expropiación) fue la más utilizada antes del inicio del proceso de industrialización —el que tiene lugar empezando el decenio de los cuarenta— y la que tuvo efectos económicos y políticos más notorios. Los sectores en los que se aplicó esta política fueron aquellos que constituían enclaves en manos de la inversión extranjera y eran los más modernos y dinámicos de la economía de entonces. En el sector de industrias extractivas, fueron expropiadas las empresas petroleras norteamericanas, inglesas y holandesas en 1938. En el sector de comunicaciones y transportes, fueron nacionalizados los ferrocarriles en 1937. Después de 1940, la política de nacionalización se aplicó excepcionalmente. El más importante caso de nacionalización fue el de la industria eléctrica en el sector de servicios públicos, acción estatal que no se vió acompañada de conflictos con los inversionistas extranjeros porque la nacionalización fue realizada por la vía de la adquisición, negociada ésta con las empresas eléctricas extranjeras.

A partir de los años cuarenta, se observa un cambio en el patrón de las políticas del estado sobre inversiones extranjeras al abandonarse la estrategia de la nacionalización y adoptarse la política de mexicanización como la principal forma de controlar la inversión extranjera. Este cambio se explica, en términos globales, por el contexto de una nueva estrategia de desarrollo (industrialización por la vía de la sustitución de importaciones) en la que México se vio envuelto por su integración al sistema (mercado) capitalista mundial, y por la fuerza adquirida por uno de los grupos o clases sociales (sector empresarial-burguesía nacional) que sería a partir de entonces uno de los fundamentos sociales más importantes del estado.<sup>10</sup>

La política de mexicanización se inauguró formalmente a mediados de la década de los cuarenta, aunque en realidad se aplicó únicamente en un número reducido de ramas económicas de poca relevancia. No es sino desde fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta cuando la política de mexicanización fue siendo adoptada y aplicada paulatinamente en más importantes ramas y sectores económicos hasta llegar a ser implantada en 1973 para toda la economía. En algunas ramas y sectores se establecieron incluso formas o variantes de mexicanización más rigurosas, ya que se excluyó absolutamente la participación extranjera en ciertas ramas y sectores (telecomunicaciones, distribución de gas, etc.), o bien, se fijaron restricciones más severas a su participación en otros (petroquímica secundaria, minería, etc.).

El objetivo de este capítulo es bosquejar un marco teórico que permita explicar en general por qué el estado mexicano ha actuado hacia la inversión extranjera directa como lo ha hecho desde 1917, de modo que sirva para explicar en particular, en el siguiente capítulo, por qué ha implantado la política de mexicanización en los casos en que lo ha hecho.

Explicación de la formación de la política estatal  
hacia la inversión extranjera directa:  
factores que la determinan

La explicación de por qué el estado mexicano ha implantado la estrategia de mexicanización para controlar la inversión extranjera directa, deberá mostrar cuál es su contenido y orientación. La política de mexicanización puede ser explicada como parte de la actuación que el estado mexicano ha tenido desde 1917 frente a la inversión extranjera directa. Ahora bien, la explicación de por qué el estado ha actuado como ha actuado con respecto a la inversión extranjera directa —es decir, la explicación global del conjunto de acciones estatales hacia la inversión extranjera— requiere tomar en cuenta ciertos hechos y fenómenos históricos, políticos, económicos y sociales, tanto internos como internacionales, que son los que han contribuido a moldear el contenido y orientación de las políticas estatales en esta esfera.<sup>11</sup>

Los hechos y fenómenos más activos y de mayor significación, que han concurrido en la determinación de las estrategias del estado mexicano frente a la inversión extranjera directa, son los que se presentan esquemáticamente en el cuadro 1. Debe advertirse que estos factores no han actuado aisladamente ni en forma directa en la formulación y adopción de la política estatal, sino que se han conjugado interactuando entre sí, o bien, mediando unos entre otros, de suerte que han actuado como variables interdependientes y mediadoras. Si se destaca con mayor énfasis la acción de una variable sobre otra, ello debe entenderse como una mera distinción analítica.

De estos factores, los que han tenido la mayor influencia o, al menos, que conviene destacar mayormente en la formulación y aplicación de acciones por parte del gobierno mexicano hacia las corporaciones transnacionales han sido cuatro del contexto interno: la ideología revolucionaria, la estrategia de desarrollo, los cambios de régimen gubernamental y de funcionarios públicos y los fundamentos sociales del estado.<sup>12</sup> Son estos mismos factores los que explican la adopción de la política de mexicaniza-

CUADRO 1

FACTORES QUE DETERMINAN LA POLITICA ESTATAL HACIA LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Factores	Internos	Políticos	Estructurales	Naturaleza del régimen político (sistema autoritario) Cambio político Ideología revolucionaria (nacionalismo económico)
			Coyunturales	Creación de nuevas dependencias estatales y reorganización de otras ya existentes Cambios de régimen gubernamental y de funcionarios públicos
		Económicos	Estructurales	Estrategia de desarrollo
			Coyunturales	Situación de la economía Comportamiento de la inversión extranjera directa Bases económicas del poder del estado
		Sociales	Estructurales	Fundamentos sociales del estado
			Coyunturales	Grupos de interés y de presión Grupos de opinión Relaciones estado-empresa privada
	Externos	Institucionales	Estructuras normativo-jurídicas Estructuras y capacidades burocrático-administrativas	
			Históricos	Conflictos
		Contemporáneos	Relaciones económicas, políticas y culturales internacionales Situación de la economía mundial	
			Históricos	Conflictos internacionales Sanciones internacionales

ción. El examen previo de estos hechos y fenómenos deberá proporcionar un marco teórico que permita explicar en lo general por qué el estado ha actuado como lo ha hecho hacia la inversión extranjera y, posteriormente, por qué el estado ha decidido establecer la estrategia de mexicanización en los casos en que la ha implantado.

### 1) El nacionalismo económico

El primero de estos factores a considerar, la ideología revolucionaria, tiene una primacía histórica y lógica en la explicación.

La ideología revolucionaria, que ha constituido el paquete de postulados cuya realización el estado se ha propuesto como la justificación de su quehacer histórico, es la que se formó con los principios políticos y económicos que reflejaban las aspiraciones de quienes resultaron victoriosos —y también de sus aliados— en la lucha armada que terminó con el surgimiento de un nuevo estado en 1917.

Los grupos triunfadores estuvieron integrados por miembros pertenecientes a las clases medias del país —la mayoría de ellos proveniente del norte—, quienes eran pequeños terratenientes, pequeños empresarios y profesionistas liberales. Su posición en la estructura social y económica en la época porfiriana les limitaba enormemente, cuando no les cerraba, todas las posibilidades de movilidad política y económica. En el orden económico, los grupos norteños se vieron desplazados por los poderosos intereses extranjeros —principalmente norteamericanos—, que operaban en los sectores extractivo (minería y petróleo), industrial y agrícola de exportación (poseían grandes extensiones de tierra), y a los que la administración de Díaz daba protección y estímulos. Además, en ninguna región del país fue tan clara la posición de dominación del capital extranjero en las actividades económicas más importantes como en el norte. Frente a los enclaves y dominación extranjeros y las políticas entreguistas del antiguo régimen, los integrantes norteños de los sectores medios reaccionaron desarrollando actitudes y orientaciones fuertemente nacio-

nalistas que se marcaron en su pensamiento e intereses.

Al prevalecer los grupos norteros luego de la contienda por el poder que siguió al asesinato de Madero, han transmitido inicialmente sus orientaciones (o intereses) nacionalistas al estado —y, consiguientemente, dotado de contenido a la ideología del régimen— en dos formas. Por un lado, han plasmado sus inclinaciones nacionalistas en disposiciones del documento jurídico-político básico del nuevo régimen (art. 27 de la Constitución), las que permitirían afectar la posición dominante que tenía la inversión extranjera en los sectores más dinámicos de la economía.<sup>13</sup> Estas disposiciones vinieron a modificar las bases jurídicas sobre las que se apoyaban las actividades económicas de los intereses extranjeros, al devolver a la nación la propiedad absoluta (dominio directo) sobre los recursos naturales del subsuelo y al establecer un conjunto de limitaciones y requisitos —como la Cláusula Calvo, que sería vital para legitimar cualquier acción estatal futura hacia los intereses extranjeros— para la propiedad por parte de extranjeros de inmuebles rurales y urbanos.

Por el otro, en cuanto los elementos norteros —sonorenses en su mayoría— se posesionaron de las estructuras del estado, imprimieron sus orientaciones nacionalistas al aparato estatal, pues fueron ellos quienes organizaron las instituciones políticas (órganos, dependencias, agencias, etc.) del país. El hecho de que los miembros de la élite política nortera hayan imbuído al estado de sus orientaciones nacionalistas se explica porque una clase, fracción de clase o cualquier otro grupo social que captura una o más dependencias del estado, puede hacerlo en tal forma de quedar en posición de emplear éstas como un instrumento para la realización de sus propios intereses. Estas orientaciones nacionalistas del estado han sido identificadas como el nacionalismo económico mexicano.<sup>14</sup>

El nacionalismo económico inicial no planteaba el propósito de excluir a la inversión extranjera de participar en la economía nacional, sino que proponía, como intereses básicos del estado, acabar con las posiciones privilegiadas que los intereses

extranjeros tuvieron en el pasado, y sujetar su permanencia en México a un respeto irrestricto de las leyes mexicanas y a la aceptación de los objetivos económicos y sociales del estado. Pero el nacionalismo económico no sólo ha significado esto; se ha desarrollado nutriéndose de sus orientaciones primarias. Como parte que es de la ideología revolucionaria —una de cuyas características ha sido su flexibilidad—, el nacionalismo económico ha sido capaz de adaptarse constantemente y de redefinirse dentro de ciertos márgenes a fin de ajustarse a las nuevas situaciones que se han presentado. Al paso del tiempo y conforme cambió el contexto interno e internacional, el nacionalismo económico se ha manifestado con diverso sentido y alcance en las políticas y acciones del estado. Así, dentro del nacionalismo económico, es posible encontrar por lo menos cuatro orientaciones básicas para la acción del estado, a saber: a) una insistencia firme por un control mexicano sobre los recursos naturales; b) un reclamo de autonomía en los asuntos económicos y políticos del país; c) una preocupación por que el desarrollo económico sea preponderantemente resultado de las condiciones internas prevalentes y no el producto de la acción de factores externos; y, por último, d) un interés indeclinable por mantener los beneficios del crecimiento económico dentro de México. <sup>15</sup>

Aunque el nacionalismo económico no señala caminos específicos a seguir para la acción estatal, sí imprime a ésta un sentido general, es decir, guía la actuación del estado como un ethos. Tampoco las orientaciones nacionalistas incorporadas en la Constitución fijan cursos concretos para la acción gubernamental, pero establecen al estado prohibiciones para cierto tipo de acciones, como serían permitir la propiedad extranjera sobre los recursos naturales del subsuelo, etc. Precisamente por estas razones, el nacionalismo económico ha estado disponible para ajustarse a los nuevos desafíos que la inversión extranjera ha planteado en las diversas áreas de la economía, y para justificar entonces las acciones de control que el estado tome hacia esa inversión extranjera que está causando problemas. Dicho esto de otra forma, el nacionalismo económico ha operado como un progra-

ma general de acción estatal tendiente a obtener el control sobre la inversión extranjera, y además, en cuanto fragmento de la ideología revolucionaria, ha servido para justificar las acciones gubernamentales y establecer los límites a la acción estatal legítima, dentro de los cuales se encuentra el objetivo de lograr la independencia económica del país.<sup>16</sup>

## 2) La estrategia de desarrollo

El segundo de los factores que deben ser tomados en cuenta para la explicación de las acciones del gobierno mexicano con respecto a las empresas transnacionales es la estrategia de desarrollo. Ha sido éste el factor que más ampliamente ha influido en la formación de la política estatal hacia la inversión extranjera directa.

Los elementos nortños que capturaron las estructuras del estado, no solamente imprimieron a éstas sus orientaciones (o intereses) nacionalistas que demandaban la independencia económica para el país, sino también las infundieron con orientaciones que reflejaban el interés por el desarrollo económico según el modelo capitalista. Paradójicamente, la cercanía con los Estados Unidos no sólo estimuló la formación de inclinaciones nacionalistas —como reacción a la dominación económica norteamericana— en los miembros de la élite nortña, sino que asimismo ofreció a éstos la oportunidad de apreciar el modelo de un sistema económico con imponentes logros en la industrialización y en la comercialización de la agricultura. Los integrantes del grupo nortño, cuya preocupación más importante después de la consolidación política era la recuperación y crecimiento de la economía, se vieron influidos enormemente por el sistema capitalista del norte, influencia que, por otro lado, se explica también parcialmente por su procedencia de los sectores medios de la estructura social. Del modelo norteamericano tomaron los objetivos y requisitos del desarrollo económico capitalista que configurarían sus orientaciones en esta esfera: a) industrialización, como la estrategia más moderna, vigorosa y rápida de desarrollo económico; y, b) importancia primaria de la burguesía nacional —que impli-

ca la necesidad de crear y consolidar un sector privado vigoroso—, en la que se depositaría la responsabilidad de encabezar el crecimiento económico.

Pero el modelo norteamericano era un paradigma más en el sentido de indicar el tipo de desarrollo que podría ser alcanzado y sus límites, que en el sentido de mostrar un curso a seguir para llegar a alcanzar el mismo. Las condiciones peculiares de México de dependencia y de un inicio industrializador tardío postrero, hacían imposible seguir la ruta recorrida por los Estados Unidos, y, en cambio, exigían del estado —como una solución viable— el desempeño de un papel altamente activo en la economía que hiciera posible superar los obstáculos que el proceso de desarrollo presentara. Esto explica en una parte sustancial la formación de orientaciones complementarias en los miembros de la élite revolucionaria nortea, que serían igualmente importantes con miras a la acción futura del estado en el campo de la economía: c) apoyo, promoción y protección del sector privado mediante una acción estatal prioritaria, dada la importancia primaria que se concedía al mismo como responsable de sacar adelante el proyecto de desarrollo (guiar la industrialización y promover la modernización agrícola); d) necesidad de amplias acciones estatales que crearan las condiciones de infraestructura necesarias para estimular la inversión del sector privado; y, e) participación estatal en aquellas áreas de la economía en las que el sector privado no invirtiera o no pudiera invertir. El estado buscaría obtener la hegemonía económica para convertirse en el promotor del desarrollo económico.

Estas orientaciones básicas de los dirigentes nortea, que fueron asimiladas y compartidas por la intelligentsia burocrática de que se rodearon (los llamados técnicos: economistas, ingenieros, abogados, etc.), conformaron inicialmente los intereses de las instituciones del estado, particularmente los de la Secretaría de Hacienda en donde penetraron firmemente esas orientaciones en los primeros años de la década de los años veinte. Este hecho resultaría de fundamental trascendencia para el futuro desarrollo económico de México, puesto que la Secretaría de Hacienda se con-

virtió en la dependencia estatal más poderosa y porque el diseño y aplicación de la política de desarrollo estuvo durante largo tiempo monopolizado por ella, y aún hasta el presente sus puntos de vista siguen siendo decisivos.<sup>17</sup>

Las orientaciones propias o específicas —nutridas de las orientaciones básicas— de la Secretaría de Hacienda y de las otras dependencias estatales vinculadas con el desarrollo económico han cambiado con el paso del tiempo, en parte también debido a los cambios de régimen gubernamental, en parte también como respuesta a la evolución del conocimiento económico (principalmente), y asimismo como reacción natural en la medida en que los problemas son definidos y encarados. No obstante, debajo de esos cambios de orientación ha existido una profunda continuidad en las orientaciones o intereses básicos del estado. Los cambios en las orientaciones particulares de las diferentes dependencias estatales ligadas a las políticas de desarrollo, deben tenerse también presente en la explicación de las acciones emprendidas por el estado en la economía.<sup>18</sup>

Las políticas económicas de los gobiernos revolucionarios que se sucedieron desde 1917 estuvieron orientadas a estimular el crecimiento de acuerdo con el proyecto de desarrollo al que tales orientaciones dieron cuerpo. En el decenio de los veinte, sin embargo, no era posible pensar en forma realista en una estrategia de desarrollo basada en la industrialización. En este período, la economía se encontraba en una etapa de desarrollo que correspondía a una economía de exportación de productos primarios. El aparato productivo estaba organizado en función de los mercados mundiales. El sector más moderno y dinámico de la economía (el de las industrias extractivas: minería y petróleo), dominado por intereses extranjeros, estaba dirigido a la exportación. Otro de los sectores modernos, el de transportes (ferrocarriles), aunque afectado por las luchas civiles, estaba estructurado para apoyar al sector de exportación. Para completar este cuadro exportador primario, el segundo renglón en importancia de las exportaciones de este período fue el de productos agrícolas (agricultura comercial). En cambio, el reducido sector manufac-

turero se orientaba a la producción de bienes elementales para consumo interno. Paralelamente, en esta etapa México dependía considerablemente de las importaciones de bienes manufacturados, los que se pagaban con las divisas provenientes de las exportaciones.

En este contexto, para avanzar en el desarrollo económico hacia una etapa que se fincara en la industrialización, había que resolver los problemas concretos que resultaban tanto del estadio particular de crecimiento económico capitalista por el que atravesaba el país como de las condiciones de devastación económica resultantes de la lucha armada. Las primeras acciones estatales, que se propusieron apoyar al sector privado y promover las condiciones bajo las cuales éste se viera inclinado a invertir, no podían ser asociadas o referidas —al menos directa e inmediatamente— a un proceso de industrialización, pero estaban orientadas al mismo. Las acciones que reflejaron más claramente estas orientaciones iniciales del estado (impulso a la formación y fortalecimiento de una burguesía nacional y promoción de las condiciones necesarias para facilitar la inversión de ésta) fueron las que se dirigieron a reconstruir y reorganizar el sistema bancario y financiero nacional —uno de los prerrequisitos para la acumulación de capital— a mediados de los años veinte (creación del Banco de México, establecimiento de un régimen de supervisión y regulación gubernamental de instituciones bancarias, etc.). La reorganización del sistema bancario y financiero sería decisiva para la futura industrialización del país. Ciertamente, la estrategia de desarrollo a la que el estado aspiraba no fue formulada y adoptada de una sola vez, pero se iría moldeando paulatinamente según se avanzara en el proceso de crecimiento económico y las circunstancias coyunturales lo impusieran.

La estrategia de desarrollo apoyada en un proceso de industrialización empezó a delinearse en el decenio de los treinta como consecuencia de la Gran Depresión de 1929. Esta crisis mundial, que provocó una disminución de la producción mundial y una reducción significativa del comercio internacional, tuvo el efecto de estimular la producción local de los bienes de consumo que

dejaron de importarse para satisfacer la demanda doméstica de los mismos. Como contrapartida, las exportaciones de materias primas disminuyeron considerablemente por la misma causa, lo que a su vez determinó la disminución de la demanda de bienes importados. El desarrollo relativo de la industria manufacturera en los años treinta fue emprendido por el sector empresarial local, el que empezó a experimentar un crecimiento y consolidación notables. El capital extranjero en esta década no realizó inversiones en el país.

Pero no fue sino a partir de los años cuarenta cuando el país se adentró definitivamente en la etapa de desarrollo basado en la industrialización. A cauda de la segunda Guerra Mundial, las importaciones de algunos bienes de consumo provenientes de los países industrializados se suspendieron, lo que se tradujo en un aislamiento del mercado interno frente a la competencia externa. Esta defensa automática del mercado doméstico fue aprovechada por el sector empresarial nacional para aumentar e iniciar la producción local de los bienes de consumo que habían dejado de importarse y que debían satisfacer la demanda interna. El aumento de la producción local, especialmente de bienes de consumo no duradero, fue posible debido a que se empleó la capacidad industrial instalada que no había sido utilizada anteriormente y que fue suficiente para satisfacer la demanda agregada, y el inicio de la manufactura local de otros productos fue posible, no obstante las dificultades para la importación de maquinaria, porque para su elaboración no se requería de una tecnología sofisticada. Por otro lado, la conflagración mundial también alentó la expansión de la producción industrial por la demanda que generó de productos mexicanos. El proceso de industrialización al que se estaba dando paso era uno que respondía al esquema de sustitución de importaciones.

El paso de una etapa de desarrollo caracterizada por ser una economía de exportación a una de desarrollo basado en la industrialización por la vía de sustitución de importaciones fue determinado por las circunstancias económicas mundiales, sin que el estado hubiera actuado en el sentido de inducir este cambio

en el modelo de desarrollo. Este tránsito a la industrialización mediante la sustitución de importaciones se había convertido ante esa coyuntura tanto en una necesidad como en una oportunidad. Comprometido como estaba desde sus inicios con la industrialización, el estado reconoció esa necesidad y esa oportunidad, y concibió a la industrialización mediante sustitución de importaciones como el proceso sobre el cual debería basarse un auténtico desarrollo autosustentado. La estrategia de desarrollo sostenida en un proceso de industrialización se había configurado en sus aspectos básicos sin que se aplicara ningún instrumento de política para inducirla y sostenerla, pero las acciones estatales futuras tenderían a proteger, apoyar, consolidar y reorientar esta estrategia.

Diversas políticas gubernamentales a partir de los años cuarenta evidenciaron el interés prioritario del estado por esta estrategia industrializadora. La acción estatal que buscó sostener y fijar en definitiva a este modelo de industrialización sustitutiva de importaciones como base del desarrollo fue la política proteccionista que se implantó en 1947 cuando, después de la guerra, empezaron a penetrar nuevamente en el mercado nacional grandes volúmenes de bienes manufacturados importados, que constituyeran una amenaza para la industria nacional en desarrollo y que habían presionado negativamente sobre la balanza de pagos hasta convertirla en deficitaria. El mecanismo de protección que se empleó en un principio fue el de barreras arancelarias, el que más tarde se reforzó con el instrumento de licencias (permisos) de importación. Empero, otras políticas también se formularon en torno a esta estrategia para apoyarla, consolidarla y protegerla. Fueron igualmente importantes la política fiscal, la política de ingresos del estado, la política monetaria —estas dos últimas apuntalaron la estrategia particularmente a partir de los años centrales de la década de los cincuenta—, la política de control de precios, la política de apoyo financiero, la realización de grandes obras de infraestructura necesarias para la inversión, la creación y desarrollo de las industrias básicas (electricidad, acero, etc.), la política laboral, etc.<sup>19</sup>

Las dependencias estatales encargadas de procurar la realización de esta estrategia de desarrollo a partir de los años cuarenta han sido la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía Nacional (a partir de 1947 denominada Secretaría de Economía) y los principales bancos del sector público, como el Banco de México y Nacional Financiera. Este grupo de dependencias estatales se caracterizó por tener una perspectiva común frente a los problemas del desarrollo. Sin embargo, a lo largo de los años cuarenta y cincuenta, la Secretaría de Hacienda fue la dependencia más importante de ellas y sus perspectiva y orientaciones tendieron a dominar en el diseño y aplicación de las políticas de desarrollo.

Esta situación varió con el régimen de gobierno de López Mateos. La Secretaría de Economía fue reorganizada y su competencia fue ampliada para que enfrentara los problemas de la industrialización de una cierta manera. La nueva Secretaría de Industria y Comercio (nombre que tomó la antigua Secretaría de Economía con la reforma burocrática) cobró mayor importancia y peso político, y sus perspectiva y orientaciones tendieron a diferenciarse de las de la Secretaría de Hacienda. Estos cambios en la perspectiva y orientaciones pueden explicarse en parte por la procedencia y formación de los técnicos de una y otra secretaría, y en parte porque el ámbito de competencia de la Secretaría de Industria y Comercio estaba relacionado más directamente con las cuestiones del desarrollo económico interno, y en especial con el proceso de industrialización, que el de la Secretaría de Hacienda. También bajo la administración de López Mateos se reestructuró la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para dar paso a la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional, la que se encargaría de la administración de los recursos naturales y del control de las empresas públicas. La perspectiva y orientaciones fuertemente nacionalistas que desarrolló esta nueva dependencia determinaron que las políticas y acciones de su competencia tuvieran una significativa trascendencia en la estrategia de desarrollo.<sup>20</sup>

La clase empresarial, que para 1940 se había consolidado,

respondió rápidamente al estímulo que le ofrecía la protección del mercado interno, automática en un principio y sostenida después por medidas proteccionistas del estado. Otras acciones estatales orientadas a apoyar y promover al sector privado nacional ofrecieron asimismo incentivos para la inversión en la industria. Destacan entre éstas la política fiscal que estableció un sistema tributario sumamente blando para alentar la rápida acumulación de capital, el otorgamiento de estímulos (exenciones) fiscales para la realización de nuevas inversiones, el ofrecimiento de subsidios velados bajo la forma de precios bajos —inferiores a los costos reales— por los bienes y servicios proporcionados al sector industrial por las empresas estatales, la realización de obras básicas de infraestructura, el financiamiento a las nuevas empresas a través de bancos estatales de fomento, etc. Este amplio conjunto de medidas estatales, destinadas originalmente a promover y fortalecer a la burguesía industrial nacional, fueron aprovechadas por las empresas transnacionales para instalarse y operar en el sector manufacturero de la economía mexicana.<sup>21</sup> En los últimos años de la década de los cuarenta se inicia una corriente de inversiones extranjeras hacia el país, principalmente de origen norteamericano, y se acentúa en los primeros años de la década siguiente. Sin embargo, la entrada del capital extranjero se convierte en un verdadero flujo masivo de inversiones a partir de los años centrales de los cincuenta cuando el estado reorientó sus políticas hacia el capital privado. En 1955, los estímulos e incentivos que el estado venía ofreciendo al sector privado nacional se ampliaron conscientemente para atraer inversiones del exterior, principalmente de las empresas transnacionales. La política de estimular la entrada de la inversión extranjera al país,<sup>22</sup> aunque atribuible también a otros factores, era principalmente una respuesta a la incapacidad mostrada por el sector privado nacional para mantener y elevar el nivel de inversiones industriales. Ello se debía a que el capital nacional carecía de la tecnología cada vez más sofisticada que se requería para ampliar y diversificar la producción industrial. Ante el agotamiento a mediados de los cincuenta de la fa-

se de sustitución "horizontal" de importaciones —en la que predominó el capital nacional—, el estado percibió la necesidad de profundizar en la estrategia de desarrollo para avanzar a una ulterior fase de sustitución "vertical" de importaciones en la que se hacía necesaria la participación de las empresas transnacionales, poseedoras de la tecnología más avanzada y moderna y con recursos de capital disponibles.<sup>23</sup> Ciertamente, la entrada y operación en la economía nacional de las empresas transnacionales vino a contribuir al desarrollo industrial del país —la mayor parte de las nuevas inversiones en el sector manufacturero correspondió a las empresas transnacionales—, pero también crearía el contexto que más adelante llevaría al estado a tomar acciones de control.

La estrategia de desarrollo llegó a influir en la política oficial hacia la inversión extranjera directa en la medida en que las entidades estatales responsables de conducir las políticas de desarrollo pudieron articular sus acciones con la política hacia la inversión extranjera directa. En un principio la estrategia de desarrollo influyó escasamente en la política sobre el capital extranjero, debido ello en parte al hecho de que la dependencia responsable por dicha política era la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en algún momento a fines de la década de los cincuenta, la Secretaría de Relaciones Exteriores empezó a compartir su responsabilidad en el manejo de tal política con la Secretaría de Industria y Comercio, participación que se fue formalizando cada vez más en los años sesenta. La participación de la Secretaría de Industria y Comercio se debió al hecho de que las empresas extranjeras que pretendían realizar nuevas inversiones en el país, empezaron a someter a la aprobación de esa Secretaría sus proyectos de inversión. La aprobación de la Secretaría de Industria y Comercio a sus planes de inversión era buscada porque precisaban asegurarse la obtención futura de los permisos de importación, que la propia Secretaría controlaba, antes de efectuar las nuevas inversiones en el sector manufacturero, o bien para tener la garantía de que obtendrían los beneficios fiscales previstos para las nuevas inversiones. A medida

que este proceso de revisión de nuevas inversiones se fue institucionalizando más, la Secretaría de Industria y Comercio tendió crecientemente a evaluar los proyectos de inversión (programas de fabricación) en función de su apego a y promoción de la estrategia de desarrollo.<sup>24</sup>

La forma en que la estrategia de desarrollo ha actuado sobre la política del estado en relación con la inversión extranjera directa ha sido fijando los objetivos nacionales de desarrollo —cuya realización es para el estado prioritaria e irrenunciable— y, consecuentemente, determinando la necesidad de que la inversión extranjera directa ajuste su comportamiento según esos objetivos, si dicha estrategia ha de funcionar de manera de realizar las expectativas puestas en ella. Derivados de la sofisticada estrategia de desarrollo, el estado inicialmente ha definido y adquirido por lo menos tres orientaciones o intereses básicos para su acción económica —que se traducen en los objetivos nacionales de desarrollo—, los que han llegado a tener una gran relevancia en la configuración del contenido y orientación de la política sobre la inversión extranjera directa. Estas primeras orientaciones o intereses estatales en torno a la estrategia de desarrollo son:

a) Desarrollo equilibrado e independiente

El proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones, al que se entró como respuesta ante las fluctuaciones de la economía mundial que amenazaban con detener el desarrollo económico interno, ha tenido como uno de sus objetivos fundamentales reducir el grado de dependencia de la economía nacional —manifestada, entre otras esferas, en la importación de bienes manufacturados del extranjero— frente a las economías centrales y desarrolladas. Este modelo de industrialización sustitutiva de importaciones abrió para México la posibilidad de un desarrollo autosuficiente y autónomo. La progresiva fabricación industrial doméstica de productos que antes eran importados (bienes de consumo final, bienes intermedios y bienes de capital) implica que el desarrollo tiende a apoyarse en forma creciente en activida-

des económicas internas hasta llegar a una completa integración o, al menos, una mayor complementación de actividades industriales. Un desarrollo con estas características será un desarrollo equilibrado (autosuficiente o autosustentado) y, por ende, independiente (autónomo). En este contexto, el estado mexicano ha adquirido la orientación o interés central de procurar o proveer para un desarrollo equilibrado, buscando la máxima complementación de actividades económicas, como un objetivo determinado por la estrategia industrializadora. Cuando las empresas transnacionales manufactureras no han mostrado interés en lograr una mayor integración de partes y componentes producidos por la industria local a sus productos finales, o han sido lentos en realizar la integración, el estado ha reaccionado para establecer algún tipo de control que induzca a revertir ese comportamiento. De igual manera, cuando las empresas transnacionales han sido negligentes en expandir la explotación de algún recurso natural o la producción de un "insumo" crucial para el crecimiento de otras industrias, que se traduzca en una mayor complementación, el estado también ha tomado algún tipo de acción de control.

b) Balanza de pagos favorable

A mediados del decenio de los cincuenta, la estrategia de desarrollo no había logrado generar aún un desarrollo equilibrado e independiente en la medida en que México continuaba dependiendo de las importaciones del exterior. Conforme el proceso de industrialización avanzó por su fase inicial de sustitución de bienes de consumo, principalmente no duraderos (sustitución "horizontal" de importaciones), requirió de importaciones cada vez más considerables de productos intermedios y bienes de capital para sostenerse, las que incidieron desfavorablemente sobre la balanza de pagos. El continuo aumento de las importaciones a principios de los cincuenta y el descenso de las exportaciones mexicanas como consecuencia de la terminación de la guerra de Corea, crearon un agudo desequilibrio en la balanza de pagos y, por lo mismo, fueron factores que junto con otros contribuyeron a la devaluación del peso en 1954. La devaluación aunada a la elevada

inflación de los cuarenta y de los cincuenta, llevaron al estado a adoptar a partir de 1958 un conjunto de acciones y medidas englobadas en una estrategia general, la llamada política de desarrollo estabilizador —diseñada por la Secretaría de Hacienda—, dos de cuyos objetivos principales fueron la estabilidad de precios (baja tasa de inflación) y estabilidad monetaria (tipo de cambio fijo de la moneda), que serían las condiciones para el sostenimiento de una elevada tasa de inversión productiva y, por ende, industrial. Las dependencias estatales encargadas de las políticas de desarrollo adquirieron en este contexto la orientación o interés central de sostener la balanza de pagos en una situación de equilibrio o, por lo menos, en una cercana al mismo. Esta orientación o interés en torno a la balanza de pagos sería de primordial importancia en el diseño y adopción de las acciones y políticas estatales que se tomarían dentro del marco de la estrategia de desarrollo estabilizador. En la medida en que las empresas transnacionales han venido presentando un comportamiento que causa problemas a la balanza de pagos, bien sea porque realicen importaciones cuantiosas, o bien porque no efectúen exportaciones, el estado ha tendido a sujetarlas a acciones y estrategias de regulación de diverso tipo.

#### c) Fuentes diversas de financiamiento del estado

Como se ha señalado antes, el estado, comprometido frente a la industrialización del país y frente a la burguesía nacional, se dió a la tarea, por un lado, de promover las condiciones necesarias que movieren al sector privado a invertir, creando y ampliando la infraestructura indispensable (obras de irrigación, carreteras, energía eléctrica, etc.), y, por el otro, de emprender aquellas actividades económicas básicas que el sector privado no ha sido capaz de realizar o no ha querido —o bien ha tratado de llevar a cabo pero ha fracasado—, actuando como banquero y empresario (industria siderúrgica, etc.), pero sin abandonar sus otras tareas públicas como la de proporcionar servicios sociales a la población, el servicio de la deuda, etc. La realización de estas funciones ha exigido al estado sostener un alto

nivel de inversión y gasto públicos, lo que le llevó a enfrentarse desde los años cincuenta con crecientes dificultades para lograr su financiamiento. Dada la importancia primaria concedida al sector privado como promotor del desarrollo industrial, el estado ha tenido que financiar su inversión y gasto públicos sin llegar a disminuir la capacidad de inversión de ese sector y sin acudir a una política de ingresos inflacionaria, ajustándose a un presupuesto equilibrado (no deficitario). El apoyo estatal brindado al sector privado para no disminuir su capacidad de inversión —es decir, para favorecer el proceso de acumulación privada de capital—, que se ha manifestado, entre otras, en la política fiscal que ha mantenido bajos los impuestos a las utilidades empresariales y en la política de fomento industrial que ha concedido sustanciales estímulos fiscales a la inversión, ha tenido en relación con el propio estado el efecto contrario de reducir su capacidad financiera. Ante estos límites de financiamiento, el estado ha tenido en el complejo esquema de requisitos de encaje legal —que obligaba al sistema bancario nacional a canalizar al banco central parte sustancial de los ahorros privados— una de las principales fuentes de recursos para la inversión pública, y aun a esta fuente el estado hubo recurrido cada vez con mayores resistencias de parte del sector privado (grupos bancarios e industriales). El endeudamiento público externo ha proporcionado una buena parte del financiamiento de la inversión y gasto públicos, pero el estado no podía descansar enteramente en él. En este contexto, el estado ha adquirido la orientación o el interés principal, nacido de sus crecientes limitaciones financieras, de generar nuevas fuentes de ingresos estatales o asegurar las ya existentes siempre que éstas no comprometan el objetivo central de la estrategia del desarrollo estabilizador: crecimiento económico sin inflación.<sup>25</sup>

Los tres intereses u orientaciones que se han analizado, configurados alrededor de la estrategia de desarrollo y asumidos inicialmente por el estado, han movido a éste a adoptar algún tipo de política o acción de regulación en cuanto las empresas transnacionales han mostrado un comportamiento que se aleja de

los objetivos nacionales de desarrollo que aquéllos suponen.<sup>26</sup>

### 3) Cambios de régimen gubernamental y de funcionarios públicos

El tercero de los factores que requieren ser examinados para comprender por qué el estado mexicano ha tomado acciones frente al capital extranjero, es el cambio de régimen gubernamental y el cambio de funcionarios públicos.

El cambio de régimen presidencial de gobierno en México cada seis años —consecuencia de la instauración de un sistema autoritario que institucionalizó la transmisión periódica y pacífica del poder— ha dado lugar a que las orientaciones del estado varíen. La significativa rotación del personal gubernamental (altos funcionarios y funcionarios de nivel medio) que sobreviene con el cambio de administración presidencial ha contribuido también a alterar las orientaciones del estado. Estos cambios sexenales de régimen y de funcionarios públicos han dado una amplia oportunidad al presidente en turno y a sus colaboradores, a partir del considerable poder que se concentra en la presidencia y dependencias gubernamentales y no obstante que el Partido Revolucionario Institucional ha dominado las estructuras estatales desde los años veinte, para imbuir al estado de las perspectivas (enfoques) a menudo novedosas que llevan consigo (o para introducir modificaciones a las perspectivas estatales vigentes), las que hacen que las dependencias estatales tengan con frecuencia una apreciación diferente y crítica del contexto de fuerzas sociales en que se desenvuelve el estado y determinan consiguientemente cambios en los intereses de éste, modificando los existentes y añadiendo nuevos al repertorio estatal. Lo anterior explica el considerable margen que existe en cada régimen sexenal para reorientar las acciones y políticas estatales de acuerdo con los nuevos intereses y en función de las nuevas perspectivas que los presidentes y sus secretarios aportan al aparato estatal. Los cambios en las orientaciones y perspectivas que acompañan a cada régimen en particular, son un factor que influye en la formación de las políticas estatales.

Las acciones de más amplio alcance y que en mayor número se han intentado para controlar a la inversión extranjera directa desde los años treinta han sido las tomadas en los regímenes de Lázaro Cárdenas, Adolfo López Mateos y Luis Echeverría. Estos regímenes se han distinguido, en general, por haberse propuesto disminuir el grado de dependencia económica de México dentro del contexto del sistema capitalista mundial.<sup>27</sup> Las inclinaciones nacionalistas y la preocupación por avanzar en la estrategia de desarrollo de los funcionarios de estas administraciones revistieron al estado de los intereses que condujeron, dadas ciertas circunstancias, a establecer medidas frente a las empresas extranjeras.<sup>28</sup>

#### 4) Fundamentos sociales del estado

El cuarto de los factores que requieren ser tomados en cuenta para una explicación de las acciones del estado mexicano frente a la inversión extranjera directa, es una de las bases sociales del estado: la burguesía nacional. El examen del papel de la burguesía nacional en la formación de la acción estatal se debe a su importancia como actor en el sistema social.

La forma en que el estado mexicano tomó originalmente sus intereses u orientaciones y la manera en que la élite política organizó sus bases políticas, económicas e institucionales de poder, determinaron el surgimiento de un estado autónomo de los intereses de las clases y socialmente hegemónico.<sup>29</sup> Estos dos hechos, de una parte, el hecho de que los intereses que mueven al estado a actuar sean propios y estén por encima de los intereses de las clases o grupos (grupos de interés y de presión)<sup>30</sup>, y, de otra parte, el hecho de que el estado haya contado con instituciones políticas cada vez más fuertes —a partir de una centralización del poder y el establecimiento de un sistema autoritario—<sup>31</sup> y no haya enfrentado al mismo tiempo una oposición fuerte y organizada de la burguesía nacional y otros sectores sociales —por la debilidad de las clases sociales—, han posibilitado que el estado emprendiera el tipo de acciones intervencionistas que ha llevado a cabo en la economía desde los años veinte.

Dada esta amplia posibilidad para actuar, el estado mexicano ha iniciado por sí mismo las acciones tendientes a controlar (excluir o restringir) la inversión extranjera establecida en el país. Los impulsos que ha tenido para tomar esas acciones han sido sus propios intereses nacionalistas e interés de mantener el control del sistema económico ante el desafío planteado a su soberanía (hegemonía) económica —y política también— por las empresas transnacionales, y no parece, en cambio, que haya actuado movido única o principalmente por el interés estatal de favorecer (proteger y promover) al capital nacional.<sup>32</sup>

Los intereses del sector privado no tienen, al parecer, un lugar en la explicación del por qué el estado mexicano ha tomado estas acciones. A pesar de que la burguesía nacional se ha consolidado y fortalecido enormemente, y, por consiguiente, ha aumentado su importancia estratégica en el sistema social hasta llegar a constituirse en la actualidad en una parte crucial de las bases sociales del estado, las políticas seguidas con relación al capital extranjero no han sido una respuesta estatal a presiones ejercidas por el sector privado ni se han adoptado dado su carácter de fundamento social del estado. El sector privado como grupo de presión no ha adquirido todavía la homogeneidad (unidad política interna) necesaria, ni ha establecido con el estado el tipo de relación que se precisa para presionar eficazmente a fin de que aquél tome acciones o adopte políticas, es decir, para influir regular y sistemáticamente en el establecimiento de políticas estatales. Por un lado, las ligazones formales o canales manifiestos a través de los cuales el sector privado puede ejercer presión sobre el estado, que se han erigido por conducto de las cámaras empresariales bajo las que se encuentra organizado, no parecen ser aún el mecanismo adecuado y suficiente a través del cual el sector privado sea capaz de inducir al estado a actuar con arreglo a sus propios intereses. La fuerza de presión de las principales cámaras de los sectores industrial y comercial, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) y la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO),<sup>33</sup>

ha sido relativamente controlada por el estado en el pasado por diversos medios.<sup>34</sup> Esto permite explicar en parte el hecho de que las relaciones entre el estado y las organizaciones representativas del sector privado se hayan caracterizado, en general, por que el gobierno toma la iniciativa y las cámaras empresariales reaccionan a ella. Rara vez las organizaciones empresariales han propuesto un proyecto de ley o han planteado una iniciativa de política, aunque esperan ser consultadas para "opinar"<sup>35</sup> sobre los proyectos de políticas gubernamentales.<sup>36</sup> Por otro lado, las ligazones informales o canales no manifiestos (como son los lazos amistosos y sociales, entre otros) por medio de los cuales es asimismo posible que se ejerza presión sobre el estado, tampoco parecen constituir el mecanismo idóneo y suficiente a través del cual el sector privado pueda presionar con éxito para lograr la adopción de políticas, lo que cabe desprender de los resultados de investigaciones recientes que establecen que en México la élite gobernante (políticos y burocracia estatal) está separada de la élite económica (gran burguesía nacional), con la que no tiene acuerdos y vínculos en términos de origen social y familiar, de formación educativa, de trayectoria profesional, etc., comunes de los miembros de una y otra élite, además de que ambas élites mantienen entre sí una relación competitiva.<sup>37</sup> Los intereses del sector privado, en cuanto fundamento social del estado, tampoco han sido tomados en cuenta por el estado para emprender acciones de control sobre el capital extranjero, por la evidente razón de que para actuar en la esfera económica el estado se ha visto movido por sus propios intereses antes que por los del sector privado.

Sin embargo, los intereses del sector privado parecen tener efectivamente un lugar en la explicación del contenido y orientación de las políticas que el estado ha decidido (elegico) implantar, por un lado, y en la explicación de la anulación de otras políticas que el estado previamente ha establecido, por otro. La articulación de los intereses del sector privado dentro del proceso estatal de toma de decisiones —al elegir el tipo de política que se seguiría— empieza a darse desde los años cuarenta.

La articulación de sus intereses se ha debido al hecho de que el estado a partir de los cuarenta consideraría al sector privado como una base social del régimen. Desde entonces, el estado ha ajustado en muchos casos sus acciones (en su contenido y orientación) en consideración a los intereses del sector privado, sin que éste llegara a participar en el proceso de toma de decisiones. Hay un amplio consenso que reconoce que para 1940 la burguesía nacional se había consolidado y que desde entonces ha continuado fortaleciéndose cada vez más, principalmente como resultado de la propia acción estatal y a medida que el país ha avanzado por el crecimiento económico. Ahora bien, paralelamente al crecimiento de su poder económico, la burguesía nacional ha adquirido un mayor poder político, lo que ha incrementado su capacidad de negociación frente al estado y le asegura un lugar en el proceso de toma de decisiones. En la actualidad se reconoce que el sector privado como grupo de presión tiene un gran poder de veto dentro del proceso estatal de toma de decisiones. En la década de los setenta, el sector privado actuó en varios casos como grupo de presión y logró, al ejercer su poder de veto, variar el contenido y orientación de las acciones que el estado se proponía tomar para regular a las empresas transnacionales. Por otra parte, hay por lo menos un caso en que las presiones del sector privado (nacional y extranjero también), entre otras causas, llevaron al estado a dar marcha atrás, al menos transitoriamente, en la aplicación de una política que pretende regular el comportamiento de las empresas transnacionales.<sup>39</sup>

## CAPITULO II

### LA POLITICA DE MEXICANIZACION: CASOS EN QUE SE HA ADOPTADO

Esbozado el marco general para explicar por qué el estado mexicano ha tomado acciones de control en relación a la inversión extranjera, es posible examinar ahora la política de mexicanización en particular. La explicación global de por qué el estado ha implantado la política de mexicanización en los casos en que ha decidido establecerla, permitirá comprender el contenido y orientación de dicha política estatal.

Desde 1917, los primeros sectores de la economía que se mexicanizaron fueron el bancario en los veinte<sup>39</sup> y el de seguros en los treinta. Pero no fue sino hasta mediados de la década de los cuarenta cuando se estableció formalmente la política de mexicanización,<sup>40</sup> y aunque en un principio se dirigió a todos los sectores de la economía, de hecho se aplicó sólo en un número limitado de ramas industriales y de servicios relativamente insignificantes. A fines de la década de los años cincuenta y principios de la de los sesenta, sin embargo, esta estrategia de control empezó a ser extendida y aplicada vigorosamente a nuevos y más importantes sectores de la economía. Entre estos sectores en los que el estado decidió aplicar tal política de control figuran la minería en 1961, la industria petroquímica secundaria en 1959, y el sector manufacturero —en las ramas de maquinaria eléctrica y no eléctrica, de metales elaborados y química— a partir de 1958, pero en este último sector no en forma general, sino sobre una base casuística. En otros sectores se empleó una variante o forma más radical de mexicanización, pues se excluyó por completo a la inversión extranjera de los mismos y se les reservó para la inversión mexicana. Los sectores afectados por esta política de mexicanización absoluta fueron el de telecomu-

nicaciones —radio y televisión— en 1960, en donde los inversionistas extranjeros fueron forzados a deshacerse de sus inversiones, y el de servicios públicos —distribución de gas— también en 1960. En 1970, la política de mexicanización fue aplicada a diversas ramas industriales como la siderúrgica, del cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y del aluminio.<sup>41</sup> Desde 1973, esta estrategia fue ampliada en forma general a todos los sectores de la economía, y se constituyó en la política básica de control por el estado sobre la inversión extranjera directa. Puesto que un examen global de esta política exige tomar en cuenta todos los factores que han concurrido para mover al estado a establecerla en cada caso, la explicación de todos los casos requeriría un desarrollo en extremo largo. Por ello, este capítulo se propone analizar solamente algunos de los casos más relevantes en que se ha aplicado: en la minería, en el sector manufacturero y, finalmente, en la economía en general.<sup>42</sup>

Cabe advertir que en el análisis de esta política —como acción que el estado toma para controlar la inversión extranjera directa—, tres aspectos de la misma se tratarán de explicar: el sector en que se aplica (¿por qué el estado ha actuado en algunos sectores y no en otros?), el tiempo en que se adopta (¿por qué el estado ha actuado cuando lo ha hecho?), y el tipo de política que se adopta (¿por qué el estado ha elegido esta estrategia de control y no otras?).<sup>43</sup>

#### A) La minería

La Constitución de 1917 (art. 27) incorporó algunas de las orientaciones básicas para la futura acción económica del estado, pero también colocó a éste en la posición de controlar el uso y explotación de los recursos naturales, en especial el petróleo y los minerales, al devolver a la nación el dominio directo sobre ellos. Las nuevas orientaciones nacionalistas que rechazaban el dominio extranjero sobre los recursos naturales y el interés del grupo revolucionario de obtener el control del sistema económico —al que los enclaves extranjeros en la industria extractiva ponían un serio obstáculo—, llevaron al estado a intentar esta-

blecer en las siguientes décadas un régimen de regulación sobre la inversión extranjera que dominaba las industrias petrolera y minera.

Obregón y Calles se propusieron expedir leyes reglamentarias del art. 27 constitucional en los ramos del petróleo y minería para recuperar el control sobre la explotación y uso de estos recursos naturales subordinando a las renuentes firmas extranjeras a la regulación estatal. Pero las presiones extranjeras obstruyeron primero su promulgación y posteriormente, cuando dichas leyes pudieron emitirse, lograron limitar el alcance de las mismas. La ley petrolera de 1925 — reformada en 1927 de acuerdo con los intereses norteamericanos— y las leyes mineras de 1926 y 1930 —esta última más liberal que la anterior—, aunque significaron un avance en el fortalecimiento del control estatal sobre los recursos naturales, no consiguieron acabar con el dominio extranjero sobre estos recursos naturales ni someter enteramente a las empresas extranjeras al control estatal.<sup>44</sup> Otras acciones tendrían que ser tomadas aún.

El régimen de Cárdenas emprendió la más trascendental acción estatal frente a los intereses extranjeros en la industria extractiva con la expropiación de las empresas petroleras extranjeras en 1938. Sin embargo, las reacciones internacionales que sobrevinieron a la expropiación (enérgicas sanciones económicas internacionales) provocaron una grave crisis económica interna que limitó la posibilidad de que el régimen cardenista intentara establecer una legislación minera más ventajosa para México.<sup>45</sup> Por otra parte, la severa reacción internacional se constituyó en un factor que configuró parte del contexto que influiría en las posteriores acciones que la administración de López Mateos tomaría en la minería.

Desde 1930 hasta 1958, el estado adoptó una serie de medidas de menor alcance en relación al régimen de control gubernamental de la actividad minera. Para fines de los cincuenta, el estado había reformado y adicionado la ley minera de 1930 y sus disposiciones secundarias por lo menos en doce ocasiones, y había también hecho sustanciales cambios, aunque en forma poco

coordinada, a la legislación fiscal aplicable a la minería en una veinte de veces —en 1955 se expidió incluso una nueva "Ley de Impuestos y Fomento a la Minería"—<sup>46</sup>; el sistema de regulación de la actividad minera se completaba con las disposiciones dispersas en unas 70 leyes, decretos, reglamentos y circulares. Con todo esto, el régimen minero se había convertido para entonces en caótico y desalentador. Por un lado, las modificaciones a la legislación minera obedecían a la creciente preocupación estatal por conservar los recursos mineros no renovables que México llegaría a requerir para su propio desarrollo industrial. Por el otro, los objetivos económicos principales perseguidos por el estado con los cambios introducidos a la legislación fiscal minera eran evidentes: puesto que la actividad minera constituía una fuente importante de ingresos fiscales a la vez que de fácil administración, y ante las mayores estrecheces financieras por las que el estado pasaba en los cincuenta para cubrir su gasto corriente en expansión y para financiar su programa de inversiones en infraestructura, el estado buscaba fomentar el aumento de la producción minera favoreciendo su rápida capitalización. Sin embargo, los resultados que la política estatal produjo en el comportamiento del sector fueron negativos. El principal efecto de esta política fue que las grandes empresas extranjeras consideraran a la minería como poco atractiva en términos económicos, lo que se reflejó en un descenso rápido de la inversión. Otros factores externos actuaron también para desanimar el desarrollo de la minería. Uno de ellos fue la apertura de nuevas y más rentables fuentes de suministro de recursos minerales que las empresas transnacionales hicieron en otros lugares del mundo, lo que ocasionó reajustes en el mercado mundial que incidieron en la producción minera nacional al darse una baja de precios en aquél y una reducción de la demanda internacional de minerales mexicanos. La acción de éstos y otros factores hizo que a finales de los cincuenta la participación del sector minero en el producto interno bruto de México y la participación de México en el mercado mundial de minerales metálicos y no metálicos —con excepción de la plata y del azufre— disminuyeran sensiblemente.<sup>47</sup>

Los técnicos del régimen de López Mateos, orientados hacia un desarrollo nacionalista y autosustentado, percibieron estas dificultades como problemas críticos. La posibilidad de cubrir una parte de las crecientes necesidades de ingresos fiscales por medio de los impuestos mineros estaba amenazada por la desaceleración del crecimiento en el sector minero, originada por el descenso de la inversión. El agravamiento del déficit de la balanza de pagos hacía necesario también un aumento de las exportaciones mineras. Por otro lado, la política de las corporaciones mineras extranjeras de exportar minerales sin elaborar o semielaborados para su manufactura en el exterior, empezaba a crear obstáculos para un desarrollo equilibrado, pues el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones había generado un crecimiento rápido de la demanda interna de materias primas industriales que no podía satisfacerse, además de que la misma sustitución de importaciones empezó a requerir de una mayor importación de productos de metal intermedios. La administración de López Mateos decidió responder a estos problemas. En primer lugar, reorganizó en 1958 la Secretaría del Patrimonio Nacional a fin de que se encargara de la política minera y de recursos naturales, y colocó bajo un estricto control estatal materias primas cruciales para la industria, tales como el gas natural, azufre y hierro. Posteriormente, expidió en 1961 la "Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales"<sup>48</sup> que estableció el requisito de la mexicanización para todas las nuevas empresas que se establecieran en la industria minera, y simultáneamente introdujo una modificación al régimen de incentivos fiscales a la minería<sup>49</sup> por la que se ofreció una exención del 50% en los impuestos sobre producción y exportación de minerales a las empresas mineras que tuvieran una participación de por lo menos un 51% de capital mexicano.

Los objetivos de la ley minera de 1961 eran claros: consolidar y ampliar el control del estado sobre la explotación y uso de los recursos mineros y racionalizar el régimen de regulación minera. Por una parte, esta ley reestructuró el régimen de con-

cesiones a partir del sistema de reservas mineras nacionales que establecía. Estas reservas se formarían por minerales específicamente designados o por zonas geográficas claramente delimitadas, cuya explotación el estado decidiera que se realizara especialmente de acuerdo con los objetivos nacionales de desarrollo. Las concesiones ordinarias se otorgarían para la explotación de minerales específicos (cobre, plata, etc.) o de áreas geográficas que no estuvieren incluidos dentro de las reservas nacionales. Las concesiones especiales, por el contrario, se otorgarían para la explotación de depósitos minerales específicos (azufre, hierro, etc.) o de zonas mineras determinadas (Istmo de Tehuantepec, etc.) que estuvieren comprendidos dentro de las reservas nacionales. Para ambos tipos de concesiones, la ley limitó la extensión de las áreas concesionadas, redujo el número de minerales amparados por concesión, y acortó la duración de las concesiones a 25 años. Entre las obligaciones que imponía a las empresas titulares de concesiones mineras, deben mencionarse la obligación de proporcionar información económica y financiera a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la de realizar los trabajos de explotación en las condiciones impuestas en las concesiones otorgadas, etc. Adicionalmente, a las empresas con concesiones especiales se les imponían las obligaciones de realizar inversiones mínimas, de cumplir con las cuotas de producción que se les asignara y de suministrar su producción a la industria local, de no exportar por sobre los límites de explotación que se les fijara (tal fue el caso del azufre), de pagar regalías a las entidades mineras públicas, etc. Asimismo, la ley concedía a las empresas estatales la exclusividad de la explotación de aquellos depósitos minerales y zonas mineras incorporados a las reservas nacionales que les fueran asignados. Por otra parte, íntimamente vinculadas al régimen de concesiones mineras, la ley de 1961 también estableció restricciones a la participación del capital extranjero en las empresas mineras que aspiraran a obtener nuevas concesiones. Las concesiones ordinarias únicamente serían otorgadas a empresas mexicanas en las que la inversión extranjera no poseyera más del 49% de su capital social, y las concesiones es-

peciales sólo podrían ser conferidas a empresas mexicanas en las que la propiedad extranjera del capital social no excediera del 34% del mismo. Aunque el requisito de la mexicanización no era aplicable retroactivamente a las empresas con capital mayoritaria o totalmente extranjero que ya operaban con concesiones anteriores a la nueva ley, no podrían obtener otras concesiones o renovar las existentes al término de su vigencia de no cumplir con dicho requerimiento.<sup>50</sup> La política de mexicanización se implantaba para reforzar el control estatal sobre los recursos mineros.

Sin embargo, esta ley no se ocupó del principal problema de la minería, la baja inversión y la disminución de su crecimiento. La reforma a la legislación de fomento minero tenía el objetivo de afrontar este problema mediante el ofrecimiento de un incentivo para la inversión desusadamente atractivo, una sustancial reducción fiscal. Los impuestos a la producción y exportación mineras que se habían establecido eran tan altos que las utilidades de las compañías mineras extranjeras se habían visto reducidas significativamente, y los estímulos fiscales hasta entonces ofrecidos eran tan bajos que los incentivos para la inversión en México eran poco considerables en relación a los ofrecidos en otros lugares del mundo. Con la reducción sustancial de los impuestos a las empresas mexicanizadas se ofrecía la oportunidad de obtener altas tasas de ganancia de tal suerte que harían atractivas las nuevas inversiones en la minería tanto para las empresas transnacionales mineras como para los inversionistas nacionales que se asociaran. El efecto que produjo esta política de fomento fue el perseguido. Las corporaciones mineras extranjeras que operaban en México consideraron el incentivo de la reducción fiscal como un factor decisivo para decidir realizar nuevas inversiones. La rebaja en los impuestos a que se harían acreedoras de aceptar reducir su participación en el capital de las empresas mineras para tener una posición minoritaria, les permitiría obtener utilidades incomparablemente más altas que las que obtendrían de mantener la propiedad total de las empresas pero sin reducciones fiscales.

Hasta este punto se ha presentado la explicación de por qué el estado mexicano reaccionó ante las dificultades que el comportamiento de las empresas extranjeras estaba ocasionando en relación con el desarrollo de la minería y su integración al resto de la economía, pero no se ha explicado por qué el estado eligió las políticas que se adoptaron. En otras palabras, ¿por qué se escogieron simultáneamente la política de mexicanización y la política de estímulos?, o, si el problema central de la industria minera era la baja inversión y una descendente tasa de crecimiento, ¿por qué el estado escogió forzar cambios en la estructura de propiedad de las empresas mineras —a través de la estrategia de mexicanización— en lugar de estimular simplemente la inversión de las empresas extranjeras? En el proceso para tomar una decisión,<sup>51</sup> las opciones de política posibles que el estado identificó —en la etapa de formulación de políticas alternativas— fueron: la política de estímulos a las empresas extranjeras, la política de nacionalización, y la política de mexicanización asociada a la política de fomento a empresas mineras mexicanizadas. La elección de esta última opción estuvo determinada por la acción de diversos factores.

La primera opción, el otorgamiento abierto de fuertes estímulos a las grandes empresas mineras extranjeras, fue desechada como solución al problema de la minería no solamente porque era contraria a los intereses nacionalistas incorporados en la Constitución de 1917, sino porque de haberse adoptado el costo político para el estado habría sido muy alto en términos de legitimación. En una sociedad con marcadas actitudes nacionalistas, la elección de esta política habría enfrentado el rechazo de algunas fracciones importantes de las bases sociales del estado.

Otra opción de política posible que el estado tenía identificada era la nacionalización de las compañías mineras extranjeras. Esta política alternativa conciliaba los intereses del estado de profundizar en el control nacional sobre los recursos mineros y de procurar un desarrollo dinámico y más integrado de la minería. Sin embargo, la adopción de esta política estaba severamente limitada por las condiciones de los contextos externo e

interno. La nacionalización por la vía de la expropiación no era viable dada la integración de México al sistema capitalista mundial. La enérgica reacción del exterior que ocasionó la expropiación de las empresas petroleras permitió advertir la gravedad de la respuesta internacional que se provocaría con una acción nacionalizadora y lo costosa que sería para el país. Además, la política de industrialización de México en 1961 dependía en mucho del otorgamiento de créditos internacionales (tanto públicos como privados) y del establecimiento de la inversión extranjera directa, de tal suerte que no podía desalentarse a éstos con medidas como la expropiación de empresas extranjeras.

La nacionalización mediante la adquisición de las empresas mineras extranjeras tampoco era una opción factible. Tres condiciones restringían la elección de esta política: el costo de la adquisición, los límites financieros del estado y la consideración de la burguesía nacional como fundamento social del estado. El costo de esta política habría sido excesivamente alto si se toma en cuenta el equilibrio de poder de negociación que tenían el estado y las corporaciones transnacionales mineras. Estas no tenían apremio de vender sus empresas y, en cambio, podrían haber dificultado al gobierno mexicano la obtención de los fondos para el pago de fuentes de financiamiento internacionales. Además, el seguro conflicto que se produciría entre el estado y las corporaciones mineras habría deteriorado la imagen de México en el extranjero, aparte de que pondría en peligro las relaciones que vinculaban al país con el sistema capitalista mundial. Por otra parte, ante sus crecientes limitaciones financieras, el estado habría tenido que acudir a fuentes internas —la disponibilidad de recursos externos era muy limitada— para obtener los cuantiosos recursos necesarios para la nacionalización, pero la captación interna de estos fondos estaría fuertemente limitada por la opción de los grupos bancarios e industriales, quienes constituyen una parte crucial de las bases sociales del estado. Una de las formas de financiar la compra de las firmas mineras habría sido la utilización de la deuda pública, la que el sistema bancario se hubiera visto forzado a absorber mediante el en-

caje legal. La burguesía financiera opondría una enérgica resistencia a un aumento de la participación estatal en los recursos del sistema bancario privado. Los grupos industriales resistirían esta opción de financiamiento porque la mayor inversión pública financiada por medio del encaje legal llevaría a tasas de interés más altas y a una restricción del crédito para el sector privado. La presión de los grupos bancarios e industriales, vinculados estrechamente en los grandes grupos económicos, habría puesto un serio obstáculo que limitaría la capacidad financiera del estado para emprender la nacionalización. Era igualmente probable que la Secretaría de Hacienda se opusiera a una mayor absorción por el estado del ahorro privado. Otra de las formas posibles de financiamiento interno era la elevación de los impuestos, pero esta alternativa también hubiera sido resistida por el sector privado. Asimismo, la adquisición de las empresas mineras podría haber enfrentado una dura oposición de la burguesía nacional ya que la exclusión de la inversión extranjera directa por este medio de hecho significaba el cierre de una área de actividad económica para el sector privado. A más de esto, la nacionalización hubiera propiciado una contracción de la inversión privada (nacional y extranjera) ahuyentada por las que consideraría condiciones políticas y económicas hostiles. Estas y otras consideraciones en torno a factores secundarios —como el hecho de que el estado carecía de experiencia o habilidades en la minería— evidenciaban que la nacionalización no era factible o, en el mejor caso, que su costo sería muy alto en términos políticos y económicos a cambio de conseguir logros relativamente menores.

Descartadas las anteriores opciones de política, la política de mexicanización y de estímulos a empresas mexicanizadas se presentaba como la alternativa lógica y viable. Era ampliamente factible seguir esta política, que establecería una regulación sobre las empresas y que al mismo tiempo estimularía la inversión en el sector minero, porque no implicaba para el estado un costo financiero, además de que encontraría el apoyo del sector privado nacional y la aceptación de las empresas mineras transnacionales. En la elección de esta opción de política, el estado articu-

laba a sus propios intereses los intereses particulares de los otros actores involucrados, pero sin que éstos participaran en el proceso que llevó a la toma de esta decisión. Por los efectos a que dió lugar la política de mexicanización —el fortalecimiento y expansión económica de los grandes grupos bancarios e industriales—, se podría pensar que esta política fue la respuesta estatal a presiones ejercidas por estos grupos que llegaron a beneficiarse de la legislación que forzaba a las compañías extranjeras a vender la parte mayoritaria del capital de sus subsidiarias mexicanas. Empero, no hay pruebas de que el estado haya elegido esta política como resultado de las presiones de la fracción dominante de la burguesía nacional, ni tampoco por la sola consideración a su carácter de fundamento social del estado. La política de mexicanización respondía a los intereses estatales de afianzar el control nacional sobre la explotación y uso de los recursos mineros<sup>52</sup> y de estimular un crecimiento acelerado e integrado de la actividad minera, pero igualmente respondía al interés de promover al sector privado nacional. La mexicanización fue considerada por los técnicos de la Secretaría del Patrimonio Nacional como la estrategia que detendría el descenso de la inversión por las compañías extranjeras y haría crecer nuevamente este sector estratégico para el desarrollo. La racionalidad de esta política haría posible alcanzar los objetivos planteados por el estado a partir de sus intereses: asegurar un control mexicano sobre los recursos mineros y estimular la inversión y el crecimiento en la minería mediante la promoción de la inversión mexicana, en cuanto el sector privado nacional tendría un interés propio en fomentar y realizar nuevas inversiones y aumentar la producción y exportación mineras. La adopción de esta política coincidía con los intereses de la clase empresarial porque abría un sector de la economía a la inversión privada nacional del que hasta entonces estaba prácticamente excluida. La concesión de incentivos fiscales reforzaría la política de mexicanización por cuanto que ofrecía a los inversionistas extranjeros la posibilidad de obtener ganancias más altas si se asociaban a inversionistas mexicanos, quienes por su parte tendrían

igualmente oportunidad de beneficiarse de esos estímulos. Aunque esta alternativa sujetaba al capital extranjero a un control mexicano, también buscaba conciliar el interés de las compañías extranjeras (obtener altas ganancias) con los intereses del estado.<sup>53</sup>

### B) El sector manufacturero

El decisivo cambio en la estrategia de desarrollo a partir de los años cuarenta, es decir, el tránsito de una fase de desarrollo funddo en las exportaciones primarias a una basada en un proceso de industrialización mediante la sustitución progresiva de importaciones, produjo modificaciones profundas en la estructura productiva del país. Para la segunda mitad del decenio de los cuarenta el sector manufacturero se había convertido en el más moderno y dinámico de la economía. La expansión acelerada del sector industrial no sólo explica en buena medida el crecimiento cuantitativo de la economía de entonces, sino que se ha constituido en el eje del proceso de crecimiento de la economía en su conjunto debido al tipo de articulaciones que ha establecido con los demás sectores. Los principales actores responsables de llevar adelante este proceso de industrialización han sido las empresas estatales, las grandes empresas nacionales y las empresas transnacionales. Sin embargo, su contribución ha sido diferente según las particulares estrategias industrializadoras por las que ha atravesado la economía.

En la etapa de sustitución horizontal de importaciones el capital local fue el más activo en la realización de inversiones y en la producción industrial. Al inicio de esta etapa, el capital extranjero se encontraba instalado principalmente en los que entonces eran los sectores más modernos y dinámicos (petróleo, minería, ferrocarriles, servicios públicos), mientras que en la industria manufacturera su participación era insignificante. En los años treinta las empresas extranjeras prácticamente no realizaron inversiones en este sector y durante la segunda Guerra Mundial sus inversiones fueron mínimas, dada la imposibilidad de los países centrales de exportar capital en los volúmenes que

empezaba a demandar el recién iniciado crecimiento industrial. Es en la segunda parte de la década de los cuarenta cuando empieza una corriente de inversiones extranjeras a fluir al sector manufacturero, misma que se intensifica en los primeros años de los cincuenta, aunque el capital extranjero no logró desplazar al local como principal agente de la industrialización horizontal. Convertido el sector de manufacturas en el más dinámico de la economía y ante las barreras arancelarias y otros controles implantados por el estado para sostener y apoyar esta estrategia de desarrollo, las empresas extranjeras consideraron atractivo establecer plantas industriales para producir los bienes de consumo que antes importaban. En cambio, en la etapa de sustitución vertical de importaciones el actor principal de la industrialización fue el conjunto de empresas transnacionales que realizaron inversiones cuantiosas en el sector manufacturero a partir de mediados de los cincuenta. La inversión de las empresas transnacionales fue estimulada abiertamente por el estado —mediante políticas de protección industrial, estímulos fiscales, etc.— puesto que éste percibió la necesidad de inducir un cambio en la estrategia de desarrollo que entonces daba claras señales de agotamiento: la sustitución horizontal de importaciones tenía que ser profundizada y reemplazada por una sustitución vertical de importaciones. La nueva estrategia de desarrollo, que implicaba la ampliación y diversificación de la producción industrial para incluir bienes de consumo duradero y bienes de producción, requería de una tecnología más sofisticada y de mayor disponibilidad de capital que las empresas nacionales no podían aportar. Como resultado de esta política de desarrollo del estado, además de otros factores, la inversión extranjera directa fluyó masivamente al sector manufacturero (véase el cuadro 2). La entrada y operación del capital extranjero en este sector durante los cincuenta y principios de los sesenta vino a crear parte del contexto que llevaría al estado a tomar acciones de control en algunas de sus ramas.

La estrategia de sustitución de importaciones (horizontal y vertical) generó nuevas presiones sobre la balanza de pagos. La

CUADRO 2

DATOS SELECCIONADOS SOBRE LA INVERSION  
EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO  
(Millones de dólares)\*

año	total inversión extranjera directa	nueva inversión extranjera directa	utilidades reinvertidas	remisiones de ganancias
1939		41.7		14.8
1940		7.2		25.3
1941		16.8		32.7
1942		26.9		41.1
1943		9.3		33.0
1944		42.7		27.3
1945		3.3		28.9
1946		24.3		44.2
1947		42.5		55.2
1948		26.5		56.9
1949		10.7		30.8
1950	72.4	53.9	18.5	47.5
1951	120.6	70.7	49.9	51.7
1952	68.2	31.2	37.0	70.6
1953	41.8	38.3	3.5	79.4
1954	93.2	80.4	12.8	62.5
1955	105.4	92.9	12.5	67.1
1956	126.3	97.2	29.1	91.0
1957	131.5	102.5	29.0	88.3
1958	100.3	74.2	26.1	96.5
1959	81.1	65.0	16.1	112.5
1960	-38.0	67.9	10.6	131.0
1961	119.3	94.1	25.2	122.9
1962	126.5	90.3	36.2	123.1
1963	117.4	81.4	36.0	149.6
1964	161.9	111.7	50.2	185.9
1965	213.9	152.6	61.3	174.8
1966	182.8	109.1	73.7	203.7
1967	129.5	88.6	105.3	216.1
1968	227.0	116.8	110.2	265.7
1969	297.4	195.7	119.7	315.8
1970	322.8	200.7	122.1	357.5
1971	306.7	196.1	110.6	383.0
1972	300.8	190.0	120.8	451.5
1973	456.3	286.9	191.6	528.4

\* Las cifras están en dólares corrientes.

Fuente: Whiting, "Transnational enterprise and the state in Mexico...", cuadro 3.7 (p. 247). Los datos de este cuadro provienen del Banco de México, CEPAL y Banco Mundial.

producción industrial doméstica de bienes finales precisa de la importación de bienes de capital, bienes intermedios y materias primas. Las empresas transnacionales manufactureras mostraban un comportamiento que incidía negativamente sobre la balanza de pagos, además de que no realizaban la incorporación de bienes producidos localmente a sus productos finales. Las empresas transnacionales no tenían el interés de obtener de la industria local los "insumos" necesarios para la elaboración de sus productos; por el contrario, las movía el interés de obtenerlos de su propia matriz u otras empresas subsidiarias, o bien, de otras fuentes internacionales. Esta tendencia importadora y no integradora, además de hacer uso de las escasas divisas disponibles, producía el efecto de detener el desarrollo de las industrias de bienes intermedios y frenar el crecimiento industrial en su conjunto. Pero los efectos negativos sobre la balanza de pagos se originaban no sólo en las fuertes importaciones de las empresas transnacionales, sino también en la remisión de ganancias, en los pagos de intereses, regalías y pagos por asistencia técnica. Por otra parte, las empresas transnacionales no realizaban exportaciones de bienes manufacturados debido en parte a las restricciones impuestas sobre las subsidiarias mexicanas por la matriz de acuerdo con su estrategia de maximización global de las ganancias.

El comportamiento de las empresas transnacionales en el sector de manufacturas ocasionaba dificultades según los intereses del estado en torno a la estrategia de desarrollo, pero también fue percibido como problemático por el efecto que tenía sobre ciertas fracciones de la burguesía nacional. La entrada de las empresas transnacionales a ramas manufactureras dominadas por empresas nacionales significó para éstas una competencia desventajosa, dada la superioridad de recursos de aquéllas, que empezó a desplazarlas. A fines de los cuarenta y principios de los cincuenta, este efecto sobre el sector privado nacional indujo un cambio en la posición de las principales organizaciones de los empresarios industriales (CONCAMIN Y CONCANACO) con relación al papel de las inversiones extranjeras directas en la economía,

abandonando una actitud decididamente liberal. Sin embargo, no hay evidencia en el sentido de que esas organizaciones empresariales hayan presionado al estado para que adoptara la política de mexicanización en el sector manufacturero.

Las orientaciones marcadamente nacionalistas que llevaban consigo el presidente López Mateos y algunos de sus principales colaboradores (técnicos), por un lado, y, por el otro, las orientaciones de éstos adquiridas con respecto a la estrategia de desarrollo, que los llevó a definir como problemas críticos las dificultades que a fines de los cincuenta se originaban en una crónica situación deficitaria de la balanza de pagos y en una incapacidad de la estrategia de desarrollo (sustitución vertical de importaciones) para lograr un desarrollo autosustentado, movieron a la nueva administración lopezmateísta a actuar para hacer frente a estos problemas. En primer lugar, en 1958 fue reorganizada y ampliada la competencia de la Secretaría de Economía —denominada a partir de entonces Secretaría de Industria y Comercio(SIC)— para que enfrentara los problemas del desarrollo industrial de una cierta manera. La nueva dependencia permitió no sólo una mayor coordinación en el diseño, formulación y aplicación de las políticas relacionadas con la industrialización, sino que hizo posible que sus perspectivas y orientaciones tendieran a diferenciarse de las de otras dependencias, principalmente de las de la Secretaría de Hacienda. Las orientaciones nacionalistas (nacionalismo económico) del estado, disponibles como un programa general de acción estatal, se reajustaron en la perspectiva de la SIC para encarar los nuevos desafíos que la inversión extranjera directa estaba planteando en el sector manufacturero y para justificar las acciones estatales de control que se tomarían. Asimismo, las orientaciones derivadas de la estrategia de desarrollo con el paso del tiempo se redefinieron y ampliaron de acuerdo con la perspectiva de la nueva dependencia. En segundo lugar, como resultado de la reorganización burocrática y del cambio y ampliación de las orientaciones de la SIC, desde fines de los años cincuenta los técnicos de la administración decidieron tomar acciones de control para regular el comportamiento

de las empresas transnacionales en algunas ramas manufactureras cuyo comportamiento fue claramente percibido como problemático en función de los objetivos nacionales de desarrollo que la estrategia industrializadora fijaba. La acción de control que se adoptó fue la política de mexicanización, si bien no se instrumentó en ningún ordenamiento jurídico general, sino que se aplicó en forma casuística según los casos particulares de las empresas (mediante prácticas administrativas).<sup>54</sup> Las ramas manufactureras en las que se decidió aplicar la mexicanización fueron las de maquinaria eléctrica y no eléctrica, metales elaborados y química. La explicación de la elección de estas ramas radica en que en ellas la presencia de las empresas transnacionales fue vista como la generadora de dificultades para la balanza de pagos y para la consecución de un desarrollo autosustentado. Las características comunes de las industrias en estas ramas son las de presentar una alta integración vertical —sus productos finales requieren de un elevado número de partes, componentes y materias primas de un mayor valor agregado—, por lo que en ellas eran más factibles las fuertes importaciones y la no integración a esos productos finales de bienes intermedios manufacturados por la industria local. La regulación del comportamiento de las subsidiarias extranjeras contribuiría significativamente a promover los objetivos nacionales de desarrollo.

La explicación hasta aquí presentada trata de entender por qué el estado consideró necesario tomar una acción de control frente a la inversión extranjera que estaba ocasionando problemas en relación con la estrategia de desarrollo, pero no explica por qué el estado eligió como estrategia la mexicanización. ¿Por qué no fueron escogidas otras políticas de control, como la nacionalización (mediante expropiación o adquisición) u otros controles sobre ciertos aspectos del comportamiento económico de las empresas extranjeras?

La nacionalización de las empresas extranjeras manufactureras, tanto por la vía de la expropiación como por la de la adquisición, fue una opción de política que se desechó por las mismas razones por las que fue descartada en el sector de la minería.

En rigor, la compra de las subsidiarias extranjeras en estas ramas manufactureras, por ejemplo, no era imposible; las limitaciones financieras del estado podían ser superadas en último caso. El factor que hacía no viable esta opción era el alto costo que acarrearía de adoptarse en un sector como el manufacturero en el que México era incuestionablemente dependiente. El estado mexicano no podía desplazar a las empresas transnacionales como propietarias de sus subsidiarias mexicanas porque ello daría como resultado la interrupción del flujo de recursos necesarios para sostener la estrategia de industrialización: las corporaciones transnacionales a través de sus filiales son proveedoras de capital para inversión, son aportadoras de nueva tecnología y de habilidades gerenciales y pueden proporcionar el acceso a los mercados internacionales de exportación. La opción de la nacionalización desalentaría la inversión de las empresas transnacionales en el sector manufacturero, lo que amenazaría el éxito de la estrategia de desarrollo.

La explicación de por qué el estado descartó la opción de los controles sobre el comportamiento económico y prefirió la mexicanización como estrategia de regulación es más compleja. Es posible considerar por lo menos tres factores que pudieran haber influido en la elección. El primero de ellos tiene que ver con la factibilidad jurídica y la legitimación de la mexicanización. La política de mexicanización había sido ya nominalmente establecida desde 1944 para toda la economía, aunque fue efectivamente aplicada sólo en pocas ramas manufactureras de escasa importancia (industrias de bebidas gaseosas, del hule, etc.), de modo que se contaba con una instrumentación jurídica vigente que permitiría extenderla y aplicarla a nuevas ramas industriales. La mexicanización era en este sentido jurídicamente factible.<sup>55</sup> Asimismo, para fines de los cincuenta la mexicanización era más o menos conocida y aceptada como política estatal, de suerte que se le consideraba como una acción legítima por parte del estado. La mexicanización era una opción viable porque gozaba de legitimación. En cambio, la opción de los controles al comportamiento económico de las empresas no tenía esta misma factibilidad jurí-

dica y legitimación. Un indudable segundo factor fue el apoyo que el sector privado mexicano daría a la mexicanización. Este apoyo se explica porque la mexicanización promovía la inversión mexicana en las ramas manufactureras en que se decidió aplicarla, que eran de las más dinámicas y modernas del sector industrial. Por el contrario, la adopción de ciertos controles habría sido fuertemente resistida por la clase empresarial mexicana por cuanto que en ellos verían una injustificable intervención gubernamental en el adecuado funcionamiento de la economía en general y de las empresas en particular. Además, los empresarios mexicanos verían con temor tales controles porque podrían ser extendidos más adelante, dadas ciertas condiciones, de las empresas extranjeras a las empresas mexicanas. El tercer factor está relacionado con los límites de la capacidad estatal para actuar. El estado mexicano no tenía al final del decenio de los cincuenta y al inicio del de los sesenta el conocimiento ni la experiencia en el diseño y aplicación de controles al comportamiento económico de las empresas que estuvieran orientados a resolver los problemas que se originaban en el carácter transnacional de las grandes empresas extranjeras. Hasta ese entonces tenía solamente un cierto conocimiento y experiencia en el diseño y aplicación de los instrumentos de algunas políticas relacionadas con la industrialización —como los permisos de importación y el control de precios—. La falta de conocimiento del estado sobre los posibles controles aplicables a los distintos aspectos del comportamiento de las empresas transnacionales se debe en parte a la circunstancia de que en ese tiempo todavía no eran enteramente comprendidos los varios mecanismos por los cuales tales empresas transferían sus ganancias al extranjero ni tampoco los cruciales modos de operar de las mismas. Tampoco el conocimiento económico sobre el proceso de transferencia de tecnología y sus implicaciones estaba desarrollado y, en consecuencia, la adquisición de tecnología apropiada y a un costo equitativo no era percibida como problema. Por otra parte, los instrumentos y mecanismos de presión y de inducción para hacer que las empresas transnacionales importen menos —mediante la utilización de una mayor propor-

ción de bienes intermedios producidos localmente— y exporten más apenas estaban siendo ensayados por primera vez en el sector automotriz, respecto del cual el estado había alcanzado ya un razonable conocimiento.<sup>56</sup> En cambio, la mexicanización era una política bien probada y en torno a la que se tenía ya experiencia. Puesto que no se implantó de modo general, sino que se aplicaría sobre una base casuística, la mexicanización ofrecía una ventaja adicional: podía ser aplicada con cierta flexibilidad para asegurar que la inversión extranjera que se necesitaba no fuera ahuyentada. La mexicanización se aplicó a menudo en las ramas manufactureras donde las corporaciones transnacionales no habían entrado aún, pero no siempre se les condicionó la entrada a la mexicanización de las nuevas empresas. Igualmente, la mexicanización fue con frecuencia exigida a las empresas transnacionales que ya operaban en ciertas ramas industriales como condición para autorizar su expansión o diversificación de sus líneas de producción —mediante aumentos de capital o formación de nuevas empresas subsidiarias—, pero tampoco en todos los casos se estipuló la mexicanización como condición para autorizarlas. Más todavía, el estado mediante otras prácticas administrativas podía presionar o inducir a las empresas extranjeras para que se mexicanizaran: por medio del ofrecimiento de estímulos fiscales a empresas mexicanizadas o condicionando a la mexicanización el otorgamiento de permisos de importación o el establecimiento de barreras arancelarias. Así, en los casos en que se considerara que las corporaciones transnacionales requerían ser estimuladas para que realizaran inversiones, el estado tenía la opción de no presionar por la mexicanización o al menos de no presionar inmediatamente. La aplicación de la mexicanización mediante estas prácticas administrativas permitía tal flexibilidad.<sup>57</sup>

### C) La economía en general

A fines del decenio de los sesenta, la estrategia de desarrollo mostraba nuevamente signos de agotamiento, mismos que se harán cada vez más claros en los primeros años de la década de los setenta. Algunos de los signos que indicaban este agotamien-

to fueron el descenso de las tasas de crecimiento de las exportaciones, el aumento acelerado del déficit de la balanza de pagos, las crecientes limitaciones financieras del estado, la baja del ritmo de crecimiento del mercado de bienes de consumo duradero y la disminución de las tasas de crecimiento de producción agrícola (alimentaria). Estos síntomas revelaban que los factores claves del proceso de desarrollo estaban amenazados, como la capacidad de importar, el papel del estado como agente impulsor de la inversión privada, la posibilidad de ampliar el mercado interno que a su vez estimulara la inversión y la oferta suficiente de alimentos que hasta entonces había contribuido a evitar procesos inflacionarios y mantener bajos los salarios. Estas tendencias de la economía evidenciaban el agotamiento de la estrategia de desarrollo, pero asimismo eran la señal innegable de que la política estatal de desarrollo, la denominada política de desarrollo estabilizador, había promovido un "crecimiento" económico pero no un "desarrollo" integral. Por otro lado, esta política de desarrollo estabilizador que tuvo resultados económicos cuestionables, también generó efectos sociales profundos. Los efectos más visibles fueron el aumento del desempleo y del subempleo urbano, pero sobre todo rural, y la agudización del desequilibrio en la distribución del ingreso. A su vez, el costo social de la estrategia y política de desarrollo empezó a tener paulatinamente repercusiones políticas en la segunda mitad de los años sesenta. Diversos conflictos sociales se produjeron en las ciudades al igual que en el campo como resultado de movilizaciones populares —principalmente de los sectores medios— que demandaban una mayor participación política y económica, siendo el de mayores proporciones y el de más amplios efectos políticos el movimiento estudiantil de 1968.<sup>58</sup> Tales conflictos sociales indicaban una marcada erosión de la legitimidad del régimen estatal. Por su parte, la emergencia de nuevas fuerzas populares había llevado a una acentuación de los rasgos autoritarios y excluyentes del régimen bajo el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. Este aumento en la rigidez del sistema político estimuló ya desde el mismo sexenio de Díaz Ordaz la aparición de nuevas perspectivas, tanto dentro co-

mo fuera del aparato estatal, que planteaban la necesidad de una redefinición de algunas de las características centrales del sistema político mexicano y del modelo de desarrollo. Este desarrollo económico y proceso político formaría parte del contexto que determinaría los cambios económicos y políticos que se intentarían introducir en la administración de Echeverría y que también movería al estado a tomar acciones de control frente a la inversión extranjera directa.<sup>59</sup>

La fase de sustitución vertical de importaciones no estaba resolviendo el problema del desequilibrio del sector externo de la economía. Desde 1950, solamente en un año (1955) la balanza de pagos había sido superavitaria. El déficit de la balanza de pagos, que era crónico, se había agudizado en los últimos años sesenta. Esta situación se explicaba parcialmente por el incremento en el ritmo de las importaciones y por el descenso en las tasas de crecimiento de las exportaciones. Las importaciones que habían venido creciendo a un mayor ritmo eran las de bienes de capital. Cierto es que estas altas importaciones se debían en buena parte a la continuación del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, pero ellas mismas mostraban la paradójica situación de que este proceso no estaba sustituyendo progresivamente importaciones —al menos según las más optimistas expectativas puestas en esta etapa de la estrategia de desarrollo— y reduciendo la dependencia del exterior. Las exportaciones descendieron por el inicio de un periodo recesivo en los Estados Unidos y por la bajada de los precios de las exportaciones primarias. El deterioro irrefrenable de la balanza de pagos ponía en peligro la capacidad de pagos del país (capacidad para importar, cubrir el servicio de la creciente deuda externa, etc.) y, por ende, la viabilidad del propio desarrollo económico. El comportamiento del sector externo indicaba así claramente que era necesario introducir cambios en la estrategia de desarrollo. Los cambios que se requerían tendrían que hacer avanzar a la estrategia de desarrollo hacia una fase ulterior, es decir, hacerla pasar de la etapa de sustitución vertical de importaciones a la de sustitución de exportaciones. Básicamente, estos cambios

podrían alcanzarse estableciendo nuevos objetivos fundamentales para la estrategia (objetivos nacionales de desarrollo), los cuales determinarían la configuración y funcionamiento de la nueva etapa. El primero de los dos objetivos de la nueva fase de desarrollo que tendrían que establecerse sería aumentar las exportaciones, pero la clave de este aumento residiría en la diversificación de las exportaciones, mediante la sustitución de las exportaciones tradicionales (materias primas, productos semi-elaborados, etc.) por exportaciones manufactureras, más que en la expansión de las exportaciones tradicionales. El segundo objetivo sería consolidar posteriormente el proceso de sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital.

Al finalizar los años sesenta, el tipo (modelo) de desarrollo promovido por la política de desarrollo estabilizador había tenido logros aparentemente espectaculares (crecimiento económico, solidez monetaria, estabilidad, etc.), pero vistos críticamente eran resultados limitados. El sostenido crecimiento económico —la tasa anual promedio de crecimiento del producto nacional bruto desde 1940 había sido de 6.2%— no fue capaz de resolver los más neurálgicos problemas económicos y sociales internos y de dependencia externa, antes al contrario dió origen y aun agravó muchos de estos problemas, teniendo en consecuencia costos económicos, sociales y políticos crecientemente altos. El estado desde mediados de la década de los cincuenta, aunque más claramente desde 1958, empezó a adoptar un conjunto de políticas (fiscal, crediticia, etc.) que estarían orientadas a favorecer la acumulación privada de capital, pero que irían limitando progresivamente su capacidad financiera. Estas políticas implícitamente definieron las "reglas de juego" con el sector privado: el ahorro y la inversión serían realizados por la iniciativa privada. El establecimiento de este acuerdo tácito se originó en el interés estatal de apoyar y promover al sector privado, pero también en la consideración del sector privado como una base social del estado. De acuerdo con este arreglo, el estado obtendría parte sustancial de sus recursos del sistema financiero (por medio del encaje legal, etc.), obviando así la necesidad de reformas

fiscales profundas, lo cual convertía al estado en dependiente del crédito (banca privada); parte del ahorro público (ganancias de empresas públicas, etc.) sería también transferido al sector empresarial (precios subsidiados); etc. De esta manera, el estado enfrentaba crecientes límites para la inversión y gasto públicos, lo que se traducía en una disminución de su capacidad como regulador del desarrollo económico. La política de desarrollo estabilizador (apoyo a la rápida acumulación privada de capital, contención de salarios, etc.) había contribuido asimismo a que la desigual distribución del ingreso entre los diferentes sectores de la población siguiera extremándose. El inequitativo patrón de distribución que se había alcanzado para fines de los sesenta se reflejó inevitablemente en el bajo consumo de satisfactores básicos y en el acceso a la educación, vivienda y seguridad social de los sectores de menores ingresos. Los niveles de consumo y acceso a estos satisfactores y servicios eran todavía más bajos en las regiones de menor desarrollo. Esto en parte se debía a que, dadas las crecientes dificultades financieras del estado, se realizaban, comparativamente con otros países, gastos bajos en seguridad social, salud, educación y vivienda. El desarrollo estabilizador contribuyó no sólo a coadyuvar a la tendencia hacia la concentración del ingreso, sino que también reforzó la tendencia hacia la concentración del capital. En la industria, la concentración implicó que un reducido número de empresas absorbieran la mayor parte de la inversión y de la producción. En la agricultura, se manifestó en la concentración de la mayoría de las tierras agrícolas en la burguesía agraria y los grupos ejidales privilegiados y en la concentración del acceso a implementos y maquinaria agrícolas, créditos, seguro, asistencia técnica, almacenamiento, precios, etc., en las grandes unidades agrícolas (privadas y ejidales) en detrimento de las medianas y pequeñas unidades. Este patrón de concentración en la agricultura estimuló que las unidades más extensas y mejores orientaran su producción para los mercados de exportación (en especial Estados Unidos), en tanto que las unidades más pobres y pequeñas se veían forzadas a seguir una producción para el mercado nacional y de

subsistencia. Paralelamente, la producción agrícola empezó a experimentar un descenso paulatino en sus tasas de crecimiento desde la segunda mitad de los cincuenta, que persiste durante toda la década de los sesenta, hasta llegar a un decrecimiento en los primeros años setenta. Para 1970 México estaba ya importando alimentos. Esta disminución en el crecimiento de la producción agrícola en parte se debía al abandono estatal del campo desde mediados de los cincuenta, en favor de un mayor apoyo a la industria. En suma, la política de desarrollo y las concentraciones y desigualdades —que aquélla contribuyó a reforzar, si bien son esencialmente inherentes a la racionalidad del crecimiento capitalista— produjeron un agravamiento de los problemas económicos y sociales estructurales: estrechamiento del mercado interno, aumento del desempleo, marginación social, concentración regional, etc. Por otra parte, la política de desarrollo propició la consolidación de un desarrollo dependiente. A partir de los años centrales de los cincuenta, el estado acudió cada vez más al financiamiento externo, el cual cumpliría dos funciones principales: llegaría a ser en los sesenta un mecanismo de ajuste para la balanza de pagos de acceso fácil y preferencial —dado el déficit comercial persistente— y una fuente importante de recursos para financiar el gasto e inversión públicos en constante aumento —dadas las "reglas del juego" establecidas con la burguesía nacional que impedían obtener internamente mayores recursos—. El creciente endeudamiento externo generó dependencia frente a las economías centrales. Pero la dependencia financiera llegó a presentar una característica más, la dependencia frente a los Estados Unidos: a fines de los sesenta cerca de las tres cuartas partes de la deuda externa se debía a bancos norteamericanos o a instituciones bajo su influencia (Banco Mundial y BID). La dependencia frente a los Estados Unidos asimismo se había acentuado en la esfera del comercio exterior, pues dos tercios del intercambio comercial externo se realizaba con ese país. La política de industrialización seguida desde 1955 había promovido la entrada masiva del capital transnacional, principalmente norteamericano —al cual correspondía cerca del 80% del total de la inversión

extranjera—, reafirmando un proceso de desarrollo dependiente. La inversión extranjera además se había instalado mayoritariamente en el sector manufacturero y dominaba las ramas más modernas y dinámicas. El capital extranjero agudizó a su vez otra modalidad de dependencia, la subordinación a la tecnología importada. Una nueva forma de dependencia se había generado igualmente frente a los Estados Unidos: este país era el principal proveedor de productos agrícolas que cubrían el déficit de la producción alimentaria nacional. Por último, el turismo, que contribuía sustancialmente a la nivelación de la balanza de pagos, provenía también en su gran mayoría de los Estados Unidos. Las anteriores condiciones económicas internas y las severas restricciones que suponía la situación de dependencia externa habían disminuido sensiblemente el poder económico y autonomía del estado, el cual parecía haber perdido el control del proceso de desarrollo. Como consecuencia, los problemas del desarrollo dependiente y desequilibrado empezaron a generar tensiones sociales y efectos negativos sobre el sistema político.<sup>60</sup>

Las firmas transnacionales, principalmente las que operaban en el sector manufacturero, al mismo tiempo que contribuían al desarrollo industrial estaban produciendo diversos efectos negativos sobre la economía y burguesía nacionales. Su conducta económica podía ser asociada directamente con el agotamiento de la estrategia de desarrollo y con el agravamiento de algunos de los problemas estructurales de la economía. El comportamiento de las empresas transnacionales durante la década de los sesenta fue cada vez más costoso en diversas áreas, pero particularmente en las siguientes: desnacionalización (desmexicanización) de la economía, concentración industrial, balanza de pagos y concentración regional.

A lo largo de los años sesenta, la forma crecientemente utilizada por las empresas transnacionales para entrar en el sector manufacturero fue la adquisición de empresas nacionales en operación. La entrada mediante la adquisición de empresas establecidas ofrecía varias ventajas a las corporaciones transnacionales: adquirían la capacidad empresarial existente (conocimiento

y experiencia respecto al mercado local) sobre la que podía apoyarse la expansión futura de las nuevas subsidiarias, adquirirían la porción del mercado ganada por los productos mexicanos ya conocidos y aceptados, eliminaban automáticamente un competidor, etc. Sin embargo, para la burguesía y economía nacionales esta forma de ingreso de la inversión extranjera directa tenía manifestaciones desventajas. Por un lado, las empresas transnacionales al adquirir empresas nacionales desplazan a los capitalistas mexicanos de ellas y a la larga impiden el crecimiento y fortalecimiento de la burguesía nacional. Además, la adquisición de empresas en las ramas dominadas por el capital nacional hace posible que las empresas transnacionales más fácilmente lleguen a tener una participación elevada y aun dominante en las mismas. Las subsidiarias adquiridas constituyen una buena cabeza de playa para el inicio de operaciones en una industria, y por esta razón las empresas transnacionales tienen una ventaja adicional que, aunada a su enorme poder económico (ventajas oligopólicas, poder de mercado, etc.), puede tener efectos perjudiciales para el resto de las firmas nacionales establecidas en esa industria: pueden ser desplazadas por las empresas transnacionales. Por el otro, las contribuciones (capital, tecnología, habilidades gerenciales) de las empresas transnacionales a la economía nacional disminuyen sensiblemente cuando su entrada se realiza mediante la adquisición de firmas locales. Tal forma de inversión lleva a cambios en la propiedad de las empresas y en la concentración industrial agregada, pero no en la inversión global. El capital mexicano es reemplazado en la economía más bien que complementado por el capital extranjero. La adquisición de empresas en funcionamiento asimismo tiende a aumentar la concentración industrial cuando otras empresas son desplazadas del mercado por las subsidiarias adquiridas o cuando las empresas transnacionales que ya operan localmente adquieren otras empresas establecidas. Finalmente, cuando las firmas locales han tenido éxito bajo la gestión de sus propietarios mexicanos, es poco probable que las empresas transnacionales hagan aportes sustanciales en tecnología y habilidades gerenciales para sustituir a las que han probado ser

exitosas.

Hay evidencia que comprueba la tendencia de las empresas transnacionales, observada en los años sesenta, a penetrar de manera creciente en la economía mexicana mediante la adquisición de firmas establecidas.<sup>61</sup> Los datos presentados en los cuadros 3 y 4 —obtenidos a partir de tres amplias muestras de corporaciones transnacionales— confirman no sólo que la mayoría de las subsidiarias norteamericanas y no norteamericanas que se establecieron en el sector manufacturero lo hicieron desde la segunda mitad de los años cincuenta, sino también que durante los años sesenta y principios de los setenta hubo un incremento en el ritmo de establecimiento de subsidiarias manufactureras. De las subsidiarias consideradas en las referidas muestras, el 35% de las subsidiarias no norteamericanas fueron establecidas mediante adquisición de empresas existentes, en tanto que el 48% de las subsidiarias norteamericanas comprendidas en la encuesta de 1975 y el 43% de las incluidas en la encuesta de 1972 se establecieron igualmente por medio de la adquisición de firmas locales (véase el cuadro 5). Los porcentajes relativos a las subsidiarias norteamericanas son más o menos consistentes entre sí, aunque en el caso de las subsidiarias no norteamericanas el porcentaje de filiales que se adquirieron disminuye a un poco más de un tercio del total. Los anteriores datos indican el alto grado en que la entrada o expansión de las corporaciones transnacionales se hizo a través de adquisiciones, pero no demuestran directamente que la tasa de adquisiciones de empresas establecidas aumentó con el transcurso del tiempo, ya que en el cuadro 5 se presentan los datos del conjunto de subsidiarias extranjeras instauradas sin considerar las fechas de su establecimiento. Esto se comprueba con los datos del cuadro 6, según los cuales el porcentaje de subsidiarias norteamericanas que se establecieron mediante adquisiciones se elevó a lo largo de toda la década de los sesenta y principios de los setenta de un 43% —que es el promedio para todos los periodos— a un 75%. Aparte de que es probable que las cifras de las encuestas citadas sean aun bajas, es claro que en la medida en que las empresas transnacionales aumentaron su rit-

CUADRO 3ESTABLECIMIENTO DE SUBSIDIARIAS DE EMPRESAS  
TRANSNACIONALES EN EL SECTOR MANUFACTURERO

períodos	Encuesta de 1971: subsidiarias <u>no norteamericanas</u>		Encuesta de 1975: subsidiarias <u>norteamericanas</u>	
	número	%	número	%
Hasta 1946	4	4	35	11
1947 a 1952	8	8	16	5
1953 a 1958	12	13	35	11
1959 a 1964	14	15	55	17
1965 a 1970	58	60	94	29
1971 a 1975	-	-	87	27
Totales	96	100%	322	100%

*Fuente:* Whiting, "Transnational enterprise and the state in Mexico...", cuadro 4.2 (p. 303). Los datos de las encuestas de 1971 y 1975 provienen del "Proyecto sobre Empresas Multinacionales" de la Universidad de Harvard. El cuadro fuente ha sido reelaborado por el autor.

CUADRO 4ESTABLECIMIENTO DE SUBSIDIARIAS DE EMPRESAS  
TRANSNACIONALES EN EL SECTOR MANUFACTURERO

períodos	Encuesta de 1972: subsidiarias <u>norteamericanas</u>	
	número	%
Hasta 1945	35	12
1946 a 1950	18	6
1951 a 1955	18	6
1956 a 1960	54	18
1961 a 1965	60	21
1966 a 1970	77	26
1971 a 1972	32	11
Total	294	100%

*Fuente:* Newfarmer y Mueller, *op. cit.*, cuadro 27 (pp. 187-188). El cuadro fuente ha sido reelaborado por el autor.

**CUADRO 5**  
**METODO DE ESTABLECIMIENTO DE SUBSIDIARIAS DE EMPRESAS**  
**TRANSNACIONALES EN EL SECTOR MANUFACTURERO**

	Encuesta de 1971: subsidiarias no norteamericanas		Encuesta de 1975: subsidiarias norteamericanas		Encuesta de 1972: subsidiarias norteamericanas	
	número	%	número	%	número	%
Formación de nuevas empresas (a)	57	65	165	52	168	57
Adquisición de empresas establecidas (b)	30	35	152	48	126	43
	87	100%	317	100%	294	100%

(a) Se incluye a las empresas fusionadas y disueltas.

(b) Se incluye a las empresas adquiridas directamente y a las adquiridas indirectamente (mediante piramidación).

*Fuente:* Para los datos de las encuestas de 1971 y 1975, Whiting, *op. cit.*, cuadro 4.3 (p. 305); y para los de la encuesta de 1972, Newfarmer y Mueller, *op. cit.*, cuadro 4.3 (p. 68). Los cuadros fuente han sido reelaborados por el autor.

## CUADRO 6

FECHAS DE ESTABLECIMIENTO DE SUBSIDIARIAS  
ADQUIRIDAS EN EL SECTOR MANUFACTURERO

	Encuesta de 1972: subsidiarias norteamericanas		
	número total de subsidiarias	número de subsidia- rias adquiridas	% de subsidiarias adquiridas
Hasta 1945	35	3	9
1946 a 1950	18	1	6
1951 a 1955	18	2	11
1956 a 1960	54	21	39
1961 a 1965	60	26	43
1966 a 1970	77	49	64
1971 a 1972	32	24	75
Total, todos los periodos	294	126	43%

Fuente: Newfarmer y Mueller, op. cit., cuadros 4.4 y 27 (pp. 69 y 187-188).

mo de inversiones en el sector manufacturero mexicano, tendieron a establecerse crecientemente por medio de la compra de firmas locales en operación.<sup>62</sup>

Pero no únicamente ocurrió este proceso de desnacionalización de la industria con la entrada cuantiosa de las empresas transnacionales, sino que concomitantemente se produjo un proceso de concentración productiva. Bien sea que las empresas transnacionales se hayan establecido mediante la formación de nuevas empresas o mediante la adquisición de empresas establecidas, sus subsidiarias tendieron en general a ser miembros de industrias oligopólicas. Es decir, dichas subsidiarias operaban en ramas industriales en las que sólo existían pocas firmas que dominaban el mercado de los productos que manufacturaban. Hay bastante evidencia empírica que demuestra la alta concentración alcanzada por las empresas transnacionales en el sector manufacturero mexicano a fines de la década de los sesenta. Uno de los estudios más amplios sobre la concentración es el de Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó.<sup>63</sup> Este estudio, basado en el Censo Industrial de 1970, analizó la concentración de la producción

para cada una de las 230 clases de productos, según una clasificación industrial de cuatro dígitos, calculando las ventas de los cuatro establecimientos o plantas industriales más grandes en cada clase industrial.<sup>64</sup>

Para estimar la concentración de la producción industrial en las empresas transnacionales bastan algunos datos. En el cuadro 7 puede apreciarse que las subsidiarias de empresas transnacionales poseían en 1970 por lo menos uno de los cuatro mayores establecimientos en 150 (65%) de las 230 clases de productos y que incluso en 23 (10%) de ellas poseían todos los cuatro establecimientos más grandes. En el cuadro 8 se observa que para el sector manufacturero en su conjunto la porción mayoritaria de la producción de los establecimientos de empresas transnacionales se genera en las clases industriales de más elevada concentración. El 61% de la producción de los establecimientos de empresas transnacionales se origina en las clases industriales que presentan un índice de concentración de la producción superior a 50%, en tanto que en el caso de los establecimientos de empresas nacionales esa proporción llega sólo al 29%. Lo anterior implica que la participación relativa de los establecimientos de empresas transnacionales en la producción de las clases industriales más concentradas sea más alta que en las menos concentradas. El cuadro 9 muestra que para el conjunto del sector manufacturero, la participación de los establecimientos de empresas transnacionales en la producción de las clases más concentradas (con índice de concentración de 75% o más) alcanza el 71% —su participación en la producción total del conjunto del sector manufacturero es de 35%— mientras que los establecimientos de empresas mexicanas aportan sólo el 29% de la producción. Finalmente, el cuadro 10 presenta las cifras globales de la concentración de la producción para todas las ramas industriales —con agregación de las cifras de cada una de las clases industriales que las integran—. En promedio las cuatro mayores plantas en todas las clases industriales de cuatro dígitos participaron con el 43% en la producción total manufacturera, en tanto que los establecimientos de empresas transnacionales tuvieron una participación en la pro-

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LAS CLASES INDUSTRIALES SEGUN EL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS DE EMPRESAS TRANSNACIONALES INCLUIDOS DENTRO DE LOS CUATRO MAYORES ESTABLECIMIENTOS

	4	3	2	1	0	Total
Número de clases industriales	23	42	43	42	80	230

Fuente: Fajnzylber y Martínez Tarragó, op. cit., cuadro 6 (p. 162).

CUADRO 8

DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DE EMPRESAS NACIONALES DE ACUERDO AL NIVEL DE CONCENTRACION

	Clases industriales donde las 4 mayores plantas produjeron				Total
	75% o más	50 a 75%	25 a 50%	menos de 25%	
Total sector manufacturero:					
E.T.	21.2	39.7	30.1	9.1	100
E.N.	4.7	24.1	38.1	33.1	100
Total	10.5	29.6	35.3	24.7	100

Fuente: Ibidem, cuadro 4 (p. 180).

CUADRO 9

PARTICIPACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DE EMPRESAS NACIONALES EN LA PRODUCCION DE ACUERDO AL INDICE DE CONCENTRACION

	Clases industriales donde las 4 mayores plantas produjeron				Total
	75% o más	50 a 75%	25 a 50%	menos de 25%	
Total sector manufacturero:					
E.T.	70.7	46.9	29.8	12.8	34.9
E.N.	29.3	53.1	70.2	87.2	65.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ibidem, cuadro 5 (p. 181).

CUADRO 10

CONCENTRACION DE LA PRODUCCION EN LAS CUATRO  
MAYORES PLANTAS Y EN LOS ESTABLECIMIENTOS  
DE EMPRESAS TRANSNACIONALES CON AGREGACION  
POR RAMAS INDUSTRIALES

Ramas industriales	Participación ET %	ETproducción Núm. orden	Indice de concentración %	Núm. orden
20. Alimentos	21.5	12	32.2	14
21. Bebidas	30.0	11	44.6	9
22. Tabaco	96.8	1	76.7	1
23. Textiles	15.3	15	31.6	15
24. Calzado y vestuarios	6.2	18	27.3	16
25. Madera y corcho	7.9	16	26.7	17
26. Muebles	3.8	19	18.0	19
27. Celulosa y papel	32.9	10	35.8	13
28. Edit. e imprentas	7.9	17	11.2	20
29. Cuero y piel	3.7	20	25.0	18
30. Productos de hule	63.9	3	67.7	4
31. Química	50.7	5	36.9	12
32. Prod. de petróleo y carbón	48.7	7	75.0	2
33. Minerales no metálicos	20.8	13	51.0	6
34. Metálicos básicos	46.6	8	68.9	3
35. Prod. metálicos	20.6	14	41.6	11
36. Maq. no eléctrica	52.1	4	48.8	8
37. Maq. eléctrica	50.1	6	43.9	10
38. Eq. de transporte	64.0	2	55.4	5
39. Manufacturas div.	33.1	9	50.0	7
Total	34.9		42.6	

Fuente: Ibidem, cuadro 11 (p. 186).

ducción total del 35%. El estudio de Fajnzylber y Martínez Tarra-  
gó establece, entre otras conclusiones, que la participación de  
las subsidiarias de empresas transnacionales en la producción  
tendió a ser más alta en las mismas industrias donde la concen-  
tración fue alta.<sup>65</sup>

La evidencia a principios de los setenta empezó a mostrar  
también que la inversión extranjera directa no estaba contribu-  
yendo a la realización de uno de los objetivos nacionales de de-  
sarrollo, la consecución de un equilibrio en la balanza de pagos.  
Las dificultades de la balanza de pagos en buena parte se origi-

naban en el comportamiento de las empresas extranjeras. Las remisiones al exterior constituían una de las principales categorías de salida de divisas que contribuía al aumento continuo del déficit de pagos. Estas remisiones, que incluían dividendos, pagos de regalías, pagos por tecnología y asistencia técnica y pagos de intereses, habían estado creciendo rápidamente (véase el cuadro 2). De 1945 a 1960, las remisiones por concepto de inversión extranjera directa desde México representaron aproximadamente el 6% de todas las salidas de divisas. Pero en los años sesenta este porcentaje promedió el 8% y en 1969 llegó incluso al 9%. Un estudio de 1971<sup>66</sup> mostró que los pagos por regalías, intereses, tecnología y asistencia técnica estaban creciendo a una tasa mucho más rápida que la de repatriación de dividendos: en el período 1960-1969, los primeros crecieron a una tasa anual de 13.1% y los envíos de dividendos a una de 3.5%. Pero en el lapso 1965-1969, cuando la situación de la balanza de pagos se tornaba más crítica, tales pagos diversos de los dividendos crecieron todavía más rápido, a casi 18% por año. El costo de las marcas, patentes, tecnología, asistencia técnica, etc., que se importaban, principalmente por conducto de las empresas transnacionales, era crecientemente alto no sólo en magnitud, sino sobre todo en divisas. Estrechamente relacionados con estos costos de la importación de dichos recursos intangibles (marcas, tecnología, etc.), había costos asociados que también afectaban negativamente la balanza de pagos. Estos costos asociados tenían que ver con el tipo de tecnología que se importaba, con el establecimiento de una amplia gama de cláusulas restrictivas, etc. Todo esto impedía realizar exportaciones, forzaba a la importación de bienes de producción, etc. Igualmente, el comportamiento de comercio exterior de las empresas transnacionales tuvo efectos negativos crecientes sobre la balanza de pagos. Sus exportaciones tendieron a declinar y sus importaciones a aumentar. Esto puede advertirse nítidamente en que la participación del déficit de las empresas transnacionales en el déficit comercial total del país fue teniendo una mayor significación a lo largo del tiempo (véase el cuadro 11). Cuando las empresas transnacionales gene-

CUADRO 11  
 BALANZA COMERCIAL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES  
 Y DEL TOTAL DEL PAÍS  
 (Millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973
<b>Empresas transnacio-</b>				
<b>nales</b>				
Exportación	154.8	165.7	225.1	346.9
Importación	662.9	664.7	777.8	942.1
Déficit	-508.1	-499.0	-552.7	-595.2
<b>Total país</b>				
Exportación	1,295.0	1,386.9	1,672.4	2,084.0
Importación	2,366.6	2,295.1	2,751.2	3,840.1
Déficit	-1,071.6	-908.2	-1,078.8	-1,756.1
<u>Déficit ET</u>	47.4%	54.9%	51.2%	33.9%
<u>Déficit país</u>				

Fuente: Ibidem, cuadro 15 (p. 307).

ran un déficit comercial de esa magnitud, es claro que no contribuyen al objetivo de equilibrar la balanza de pagos, ni, por ende, a disminuir la vulnerabilidad del país frente al exterior, uno de los objetivos fijados por la estrategia de desarrollo.<sup>67</sup>

Otro de los problemas estructurales que las empresas transnacionales coadyuvaban a agudizar era el de la concentración regional, si bien el mismo no era causado originaria ni exclusivamente por la inversión extranjera directa. El establecimiento y expansión de la planta industrial se efectuó principalmente en tres áreas urbanas: ciudad de México (Distrito Federal) y zonas circunvecinas del Estado de México, Monterrey (Nuevo León) y Guadalajara (Jalisco). Como resultado de este proceso de centralización industrial, las tres áreas mencionadas estimularon un gran flujo migratorio hacia ellas, a la vez que experimentaron un fuerte crecimiento poblacional propio. La ciudad de México, e.g., ha crecido a una tasa de casi el doble que la del resto del país. Su área metropolitana concentraba el 14% de la población total en 1950, el 17% en 1960 y el 20% en 1970. En 1950 contaba con el 30% de la fuerza obrera, proporción que se elevó al 36% en 1965.

Pero más significativo para evaluar la concentración industrial es el hecho de que aproximadamente un tercio de la producción industrial total provenía del Distrito Federal y Estado de México en 1950, participación que aumentó a 53% en 1965. Si a la de las anteriores entidades se suma la producción industrial de Nuevo León, entonces la participación en la producción industrial total alcanzó el 49% en 1950 y el 64% en 1965. En cambio, aun los estados de desarrollo intermedio vieron disminuir su participación en términos relativos. Por ejemplo, Jalisco, Veracruz, Chihuahua y Coahuila disminuyeron su participación de 28% en 1950 a 18% en 1965. En este año, los demás estados aportaban el 18% restante de la producción industrial nacional. Esta tendencia hacia la concentración regional se ha mantenido en los años finales de los sesenta y en todo el decenio de los setenta.

Las empresas extranjeras han reforzado esta tendencia. Según datos del Departamento de Comercio norteamericano, de las 837 subsidiarias norteamericanas existentes en México en 1967, 645 (77%) se ubicaban en el Distrito Federal y Estado de México, 79 (9.5%) en Nuevo León y sólo 113 (13.5%) en los demás estados.<sup>68</sup> En otra investigación se encontró que de las 251 empresas extranjeras incluidas dentro de las 938 empresas más grandes del país, de acuerdo con el Censo Industrial de 1965, 204 (81.3%) estaban instaladas en el Distrito Federal y Estado de México, 14% (5.5%) en Nuevo León y apenas 33 (13.2%) en el resto del país.<sup>69</sup> Estos datos son consistentes con los anteriores.

El ascenso de un nuevo régimen presidencial en 1970 hizo posible introducir cambios en los intereses del estado. Estos cambios se debieron a las nuevas perspectivas —y orientaciones— que el presidente Echeverría y sus principales colaboradores (técnicos) llevaron consigo al aparato estatal, las que determinaron que las dependencias estatales concibieran nuevas funciones y, de esta manera, adquirieran nuevos intereses o modificaran los intereses existentes. Esos intereses estatales, nuevos y modificados, que forman parte del proyecto de desarrollo económico de Echeverría (neoreformismo), se explican por la diferente visión de los funcionarios públicos sobre el contexto en que se desen-

volvía el estado y, por ende, de los problemas que enfrentaba. Tal visión, que empezó a propagarse desde la campaña presidencial y que encontró un terreno favorable para desarrollarse en la apertura política promovida al inicio de su administración, hacía una apreciación más crítica de los beneficios y resultados (positivos y negativos) del desarrollo económico alcanzado hasta entonces. Los técnicos centraron su crítica, desde esta perspectiva, en la política de desarrollo estabilizador —aplicada de 1958 a 1970—, cuestionando tanto varias de sus bases como sus resultados. Esta perspectiva crítica de los técnicos y la desfavorable situación económica en 1970 determinaron la formación de nuevas orientaciones en las instituciones estatales. De igual manera, la diferente perspectiva de los técnicos hizo tener a las dependencias gubernamentales una percepción clara del agotamiento de la estrategia de desarrollo y, por tanto, de la necesidad apremiante de inducir un cambio en ella. Consiguientemente, esas dependencias redefinieron sus orientaciones con respecto a la estrategia de desarrollo o adquirieron orientaciones nuevas. Por último, el presidente y algunos técnicos tenían asimismo fuertes orientaciones nacionalistas. Ahora bien, estos cambios de intereses condujeron al estado a adoptar una nueva estrategia económica general, la denominada política de desarrollo compartido, que se ejecutaría o intentaría ejecutar por medio de un conjunto de acciones y políticas específicas. Algunas de estas políticas se orientarían a regular la inversión extranjera directa.

El proyecto económico del régimen de Echeverría<sup>70</sup> va a estar condicionado significativamente por el proyecto político, cuyo objetivo<sup>71</sup> fundamental era la reconstrucción de la legitimidad estatal seriamente deteriorada. Los intereses que conformaron el proyecto económico tienen una aparente coherencia e interconexión, y parecen derivarse de y organizarse en torno a los intereses básicos que definen a todo el proyecto. Hay por lo menos tres intereses básicos que nutren y justifican a los demás. Un primer objetivo básico del desarrollo compartido es el crecimiento económico, pero, a diferencia del desarrollo estabiliza-

dor, no es el objetivo único ni tampoco el principal. En estrecha relación con este interés básico, están los intereses relativos al papel del sector privado y del propio estado en el desarrollo. Por un lado, existía el interés de dar y reconocer una importancia primaria a la burguesía nacional en el desarrollo económico y el interés de apoyar, promover y proteger al sector privado nacional para desarrollarlo y fortalecerlo. El estado tenía, en este sentido, el interés de continuar favoreciendo la acumulación privada de capital. Por el otro, estaba el interés del estado de ampliar su intervención en la economía, fortaleciendo su poder económico y ensanchando su margen de autonomía, para estimular y reorientar el desarrollo, y el interés de promover la modernización del aparato productivo. El régimen echeverrista trató, pues, de mantener el modelo de desarrollo capitalista asociado ("compartido") pero bajo la conducción del estado. Hay otros intereses más específicos del proyecto económico, muchos de ellos novedosos, que se refieren a la estrategia de desarrollo y a otros aspectos claves del desarrollo mismo: el interés de promover las exportaciones manufactureras, como condición para mover la estrategia de industrialización hacia una fase más avanzada y mejorar la posición de México en el mercado mundial, mediante la asociación del capital nacional (privado y estatal) con las grandes corporaciones transnacionales; el de estimular aún más la sustitución vertical de importaciones, particularmente en el sector de bienes de capital; el de promover la desconcentración regional de la industria; el de fortalecer el poder financiero del estado mediante ingresos fiscales propios; el de promover la inversión extranjera en la industria turística;<sup>72</sup> el de alterar las estructuras oligopólicas de las ramas industriales dominadas por el capital extranjero; etc. Un segundo objetivo básico del proyecto reformista es el logro de un desarrollo económico con "justicia social", que llevaría a la re-legitimación del estado y a la ampliación de sus bases sociales. Asociados a este interés básico, el régimen de Echeverría adquirió otros intereses más específicos: el interés de promover la creación de empleos; el de mejorar la distribución del ingreso

y el nivel de vida de la población, etc. El tercer objetivo básico del desarrollo compartido es la disminución de la dependencia externa. Ligados a este interés básico, hay diversos intereses más específicos, muchos también novedosos: el interés de regular la inversión extranjera de una manera más sistemática; el de limitar la inversión extranjera a un papel complementario en la economía nacional —y dentro de las empresas mexicanas—; el de diversificar la dependencia; el de fortalecer la posición internacional (aumentar el poder de negociación) del estado mexicano frente a los Estados Unidos, mediante la ampliación de los contactos económicos y diplomáticos internacionales; el de promover la integración y complementación económica regional; el de consolidar la autonomía política del estado mexicano frente a la ingerencia externa; etc. Estos dos últimos objetivos básicos y muchos de los nuevos objetivos específicos fueron explícitamente establecidos dentro de la estrategia del desarrollo compartido porque en el desarrollo estabilizador se había supuesto, erróneamente, que se alcanzarían por sí solos en la medida en que se avanzara en la industrialización y el crecimiento económico.<sup>73</sup>

Las perspectivas y orientaciones novedosas de los técnicos que se encargaron de la gestión de la SIC llevaron a esta dependencia estatal a tener un enfoque distinto de los problemas del desarrollo y, en consecuencia, a concebir nuevas funciones para afrontarlos. La SIC adquirió así nuevas orientaciones y readaptó otras, como las señaladas en el párrafo anterior.<sup>74</sup> De una manera particular, la SIC reajustó las orientaciones básicas del nacionalismo económico a las nuevas circunstancias para hacer frente a los retos de la inversión extranjera. Son estos intereses estatales los que hicieron a la SIC definir como problemático el comportamiento de las empresas transnacionales y concebir la necesidad de una respuesta estatal para inducir las a apegarse a los objetivos nacionales de desarrollo. Así, tales intereses movieron al estado a tomar varias acciones de control sobre la inversión extranjera: se expidieron la "Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y

marcas",<sup>75</sup> la "Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera",<sup>76</sup> y la "Ley de invenciones y marcas".<sup>77</sup>

## CAPITULO III

### LA POLITICA DE MEXICANIZACION: SU EFICIENCIA Y SU EFICACIA

En el capítulo anterior se ha presentado la explicación de por qué el estado mexicano ha implantado la política de mexicanización en tres de los casos en que ha tomado la decisión de establecerla. Tal desarrollo explicativo ha tratado de entender por qué el estado actuó frente a la inversión extranjera directa implantando la política de mexicanización a partir del examen de los factores que han concurrido para moverlo a tomar esa acción de control. Sin embargo, dicha explicación no se ha ocupado de la eficiencia de la política de mexicanización. Para comprender cabalmente una política estatal no es suficiente con explicar por qué el estado adoptó esa política, sino que también es necesario analizar la política como estrategia. El presente capítulo se propone analizar la política de mexicanización en cuanto estrategia a fin de evaluar su eficiencia. Además, como complemento necesario de este análisis, es propósito de este capítulo examinar los resultados a que ha dado lugar la aplicación de esta política, es decir, la eficacia que ha tenido su ejecución.<sup>78</sup>

#### A) Eficiencia de la política de mexicanización

El análisis de una determinada política estatal en cuanto estrategia consiste en el análisis de su lógica.<sup>79</sup> La mexicanización es una política que se ha diseñado para controlar a las empresas transnacionales —a la inversión extranjera directa— cuyo comportamiento ocasiona problemas. ¿Qué razones hay para pensar que esta estrategia puede resolver o aliviar los problemas que causan las empresas transnacionales? ¿Cómo se espera que funcione esta política para alcanzar sus objetivos? La lógica de la política de mexicanización es la racionalidad o la justificación

en que se apoya la política para alcanzar sus objetivos. Analizar la lógica de la mexicanización es examinar las justificaciones o argumentos que hay detrás de esta política.

¿Cómo se diseñó la estrategia de la mexicanización? En la etapa de identificación de opciones posibles de política dentro del proceso estatal de toma de decisiones, el diseño de las políticas alternativas parte del diagnóstico del problema que se pretende resolver. El diagnóstico indica que los problemas tienen su origen en el hecho de que las empresas que los causan son propiedad del capital extranjero. La propiedad confiere al capital extranjero el control sobre el proceso de toma de decisiones dentro de esas empresas. Consecuentemente, las decisiones económicas importantes son tomadas en centros de decisión ubicados en el exterior y con arreglo a intereses que a menudo no guardan relación con los intereses nacionales.<sup>80</sup> Dado este diagnóstico, ¿cómo pueden los mexicanos recuperar el control sobre el proceso de toma de decisiones? La primera opción de política que se ha identificado es la nacionalización —por la vía de la expropiación o mediante adquisición— de todas o algunas de las empresas que están causando problemas. La completa propiedad estatal de las empresas conflictivas aseguraría un control nacional sobre el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, diversos factores restringían la adopción de esta política ya en el momento mismo de identificarla. Por un lado, desde los años cuarenta, las condiciones de los contextos interno y externo han hecho que esta alternativa no sea factible en términos de costo y viabilidad política. Por otro, esta política no conciliaba todos los intereses del estado ni articulaba éstos con los intereses de las empresas transnacionales. Comprometido el estado con la industrialización, no podía prescindir de la contribución de las empresas transnacionales. El gran riesgo de excluir a las empresas transnacionales de participar en la economía nacional con una estrategia como la nacionalización era frenar el desarrollo del país. Así, la identificación de la mexicanización como una opción posible era una consecuencia lógica: si, por una parte, había que eliminar el control extranjero del proceso de toma de decisiones,

y sí, por otra, la nacionalización no era una opción factible y las empresas transnacionales no han de ser excluidas por completo de la economía nacional, entonces la opción viable sería la estrategia que estableciera el requisito de que los nacionales participaran mayoritariamente en la propiedad de las empresas y que permitiera al mismo tiempo una participación minoritaria a las empresas transnacionales. La mexicanización se diseñó con el fin de garantizar que los mexicanos ejerzan un mayor control sobre el proceso de toma de decisiones, para regular de este modo el comportamiento de las empresas transnacionales.

El desarrollo anterior explica de manera esquemática el diseño de la política de mexicanización, pero no constituye la justificación en que descansa la estrategia. Este desarrollo no aclara ni resuelve una serie de dudas y problemas en torno a la manera precisa como se espera que la política de mexicanización alcance sus objetivos: ¿acaso la participación mayoritaria de los nacionales en la propiedad de las empresas introduce algún cambio significativo en el comportamiento de las subsidiarias de las empresas transnacionales?; en el caso de que la mexicanización realmente afecte ese comportamiento, ¿cómo lo hace?; finalmente, ¿los cambios que pudieran producirse en el comportamiento de estas empresas se ajustan más a los objetivos nacionales de desarrollo? Las justificaciones en que se apoye la mexicanización deben dar respuesta a estos y otros planteamientos.<sup>81</sup>

El análisis<sup>82</sup> de la lógica debe comenzar con el examen de las justificaciones oficiales que se han dado para esta estrategia. Primeramente, es preciso desentrañar la justificación que se encuentra implícita en el ordenamiento legal que establece la política de mexicanización. El art. 1 de la ley sobre inversión extranjera de 1973<sup>83</sup> enuncia que sus objetivos —y de la política de mexicanización, por ende— son: a) "promover la inversión mexicana", b) "regular la inversión extranjera", c) "estimular un desarrollo justo y equilibrado", y d) "consolidar la independencia económica del país". Estos cuatro son los objetivos básicos de la política,<sup>84</sup> los que parecen estar interconectados estrechamente. De ellos, los objetivos centrales parecen ser los que

se refieren a la promoción de un cierto tipo de desarrollo, un desarrollo "equilibrado" y "autónomo". Las empresas transnacionales son vistas como causantes de problemas en ambos aspectos: de un lado, su comportamiento ha tendido a producir bienes de consumo final, pero no a fabricar localmente bienes de capital e intermedios; de otro, las decisiones económicas de sus subsidiarias mexicanas se toman fuera de México. Por lo que se refiere al objetivo de estimular un desarrollo "justo", puede no ser considerado como un objetivo central. Es cierto que la promoción de un desarrollo equilibrado y autónomo es condición necesaria para avanzar en la estrategia de desarrollo en la que México se vió envuelto desde los años cuarenta, pero no por ello debe creerse que un desarrollo equilibrado y autónomo supondrá un desarrollo más justo, esto es, un desarrollo que propicie una distribución más equitativa del ingreso, un mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos y una toma de decisiones más responsable en los asuntos económicos.

Ahora bien, si la política de mexicanización tiene alguna lógica, dicha lógica tendría que permitir alcanzar simultáneamente los cuatro objetivos que la ley de 1973 enuncia. Este es el caso. Los cuatro objetivos pueden perseguirse conjuntamente según el siguiente argumento que se desprende de su interconexión lógica. El primero de los cuatro, la promoción de la inversión mexicana, es el encargado de dar vida a los demás: en el nivel microeconómico, la inversión promovida al interior de las empresas deberá actuar más en función de los intereses nacionales que lo que sería el caso si la inversión extranjera tuviera una posición predominante en las empresas; en el orden macroeconómico, la inversión mexicana promovida en todos los sectores deberá en cierta forma reorganizar el sistema económico más en concordancia con los intereses nacionales que lo que sería el caso en una economía cuyos sectores más importantes fueran dominados por la inversión extranjera. En otras palabras, la inversión mexicana estimulará un desarrollo "justo" y equilibrado y consolidará la independencia económica del país, y con ello regulará la inversión extranjera. Expresada en forma más acabada, la lógica im-

plícita en la ley puede enunciarse así: los empresarios mexicanos actuarán de manera distinta a los empresarios extranjeros, y su comportamiento promoverá los intereses nacionales.

Las justificaciones dadas por los funcionarios públicos también están estructuradas sobre la idea de la interconexión lógica de los cuatro objetivos que la ley se propone. Por ejemplo, el argumento que apoyaba la iniciativa de ley que presentó Echeverría señalaba que:

"La nueva estrategia de nuestro desarrollo, acelerado, pero con justicia, requiere la contribución decidida de todos los sectores nacionales. De ahí la importancia que hemos concedido al fomento de la empresa mexicana, considerada como unidad productiva que, dentro de un régimen de economía mixta, sea garante del crecimiento autosostenido." (85)

De igual manera, un argumento ofrecido por José Compillo Sáinz, Secretario de Industria y Comercio en el régimen de Echeverría y principal diseñador de la ley de 1973, reconocía esta conexión entre una participación mayoritaria de la inversión mexicana en las empresas y la consecución de los objetivos nacionales. Con tal política:

"Se trata, mediante ellos, que los mexicanos participen de manera preponderante y responsable en la vida de su país y en las decisiones de carácter económico que pueden afectarlo. No queremos que el desenvolvimiento de nuestra economía y nuestro progreso queden sujetos a las soluciones que se tomen más allá de nuestras fronteras." (86)

El argumento central que apoya la política de mexicanización, contenido en las distintas justificaciones oficiales, puede formularse en estos términos: los empresarios mexicanos, en especial aquellos que sean socios de empresas en las que el capital extranjero participe minoritariamente, actuarán de manera diferente a los empresarios extranjeros, y su comportamiento deberá promover necesariamente los intereses nacionales. Empero, un examen cuidadoso de este argumento lleva a concluir que es confuso e incompleto. Como se verá más adelante, más que de un argumento se trata de un presupuesto, y como tal no indica por qué el comportamiento de los capitalistas nacionales dentro de las empresas será diferente al de los capitalistas extranjeros, ni tampoco

de qué manera el comportamiento de los empresarios nacionales promoverá los intereses nacionales. Por otra parte, este argumento parece que encierra una mescolanza de justificaciones a favor de la mexicanización.<sup>87</sup>

Sobre la idea de este argumento central, Bennett y Sharpe han reconstruido tres lógicas diferentes de la política de mexicanización analizando las diversas justificaciones que se han ofrecido para apoyar esta estrategia.<sup>88</sup> Los argumentos que han construido estos autores parecen ser los mejores y más consistentes que se puedan presentar para fundar la mexicanización. Cabe decir que varios de estos argumentos son elaboración suya y no de quienes tomaron las decisiones de establecer esta política. Estas tres lógicas, presentadas escuetamente, son: 1) la lógica del paralelismo: puede sostenerse que hay más probabilidades de que el comportamiento de los inversionistas mexicanos se ajuste a los objetivos nacionales de desarrollo en virtud de que sus intereses económicos son diferentes de los intereses de los inversionistas extranjeros, y de que, dadas esas diferencias, aquéllos corren paralelos a los intereses nacionales; 2) la lógica del control: puede sostenerse que hay más posibilidades de que un mayor número de empresas mexicanizadas sean controladas por el estado, a que lo sea la mayoría de las empresas que tienen capital extranjero mayoritario; y, 3) la lógica nacional capitalista: puede afirmarse que en una economía en la que predomina el interés privado, el interés nacional es, por definición, el interés del capital nacional, y consecuentemente la promoción de la inversión mexicana es la promoción del interés de México. Estas tres lógicas deben ser explicadas con amplitud y después comprobadas empíricamente, cuando ello sea posible, para evaluar la eficiencia de la mexicanización.

#### 1) La lógica del paralelismo

Los empresarios mexicanos actuarán de acuerdo con sus propios intereses, como lo haría cualquier empresario. Entonces, ¿en qué sentido los intereses de los capitalistas mexicanos son distintos de los intereses de los capitalistas extranjeros? y

¿por qué los intereses de los capitalistas mexicanos se ajustan más a los intereses nacionales que los intereses de los capitalistas extranjeros? El examen concienzudo de los objetivos y circunstancias de los inversionistas nacionales y extranjeros puede revelar sus intereses fundamentales, a partir de lo cual es posible determinar puntos o áreas de convergencia y de divergencia respecto de tales intereses. Por ejemplo, si se consideran los efectos negativos que el comportamiento de las empresas transnacionales produce, no parece que los intereses de los inversionistas nacionales sean distintos a los de los extranjeros. Ambos tienen intereses coincidentes en áreas como: la concentración del poder económico, la adquisición de empresas competidoras más pequeñas, el uso de tecnologías intensivas en capital, la evasión de impuestos y otras más. No obstante, en algunas áreas pueden encontrarse divergencias de intereses entre los capitalistas nacionales y extranjeros. Cuando los intereses económicos de los capitalistas mexicanos son distintos o divergentes de los intereses de los capitalistas extranjeros, hay mayores probabilidades de que sean paralelos a o convergentes con los intereses nacionales. Es en este sentido que se afirma que hay un paralelismo entre los intereses de los empresarios mexicanos y los intereses nacionales, o que aquéllos se ajustan más a éstos. La lógica del paralelismo se erige sobre este supuesto principal, el de que los empresarios mexicanos tienen un comportamiento diferente a los empresarios extranjeros porque sus intereses son distintos y éstos son paralelos a los intereses nacionales.

Hay por lo menos dos áreas en las que existe ese paralelismo: la reinversión de ganancias en México y la racionalización de la empresa local. Estas convergencias dan lugar a dos argumentos de paralelismo, uno que se refiere a la actuación de los empresarios mexicanos como inversionistas y otro que se refiere a la actuación de los mismos como socios o accionistas.

#### a) Reinversión de ganancias

El primer argumento puede enunciarse así: es más factible que los inversionistas mexicanos reinviertan sus ganancias en

México a que lo hagan las corporaciones transnacionales, las que tienden a remitir sus ganancias a la matriz en el exterior con lo que descapitalizan al país. El argumento se apoya cuando menos en dos presupuestos: a) que los inversionistas mexicanos actuarán de manera distinta a las empresas transnacionales porque tienen un mayor interés en invertir en México, y b) que el principal canal de salida de capitales es la remisión de ganancias (dividendos). Estos presupuestos deben ser examinados con más detenimiento.

En relación con el primero, un examen más amplio del mismo lleva a plantear algunas dudas sobre su veracidad. Si se dejan a un lado las razones estrictamente culturales, como serían el patriotismo y la lealtad nacional, ¿qué razones económicas hay que permitan pensar que para los inversionistas mexicanos sería más razonable reinvertir en México de lo que sería para las empresas transnacionales? Es posible que los inversionistas mexicanos tengan un mejor conocimiento acerca de las oportunidades de inversión que hay en el país, y es posible también que estén en mejor disposición y tengan más capacidad para transferir su capital (ganancias) hacia otras áreas de inversión, en tanto que las subsidiarias mexicanas de las empresas transnacionales pueden estar limitadas por el papel que cumplen dentro de la estrategia global de las corporaciones y por sus líneas de producción. Pero estas posibilidades a su vez parten de otros presupuestos acerca de la información que tienen los inversionistas mexicanos sobre el mercado y la economía locales, de sus inclinaciones a tomar riesgos en nuevas empresas y de su capacidad para llevar a cabo estas últimas, los que, además, no han sido comprobados. Por otra parte, hay muy poca evidencia empírica que confirme este primer presupuesto y, por el contrario, la hay abundante para refutarlo. La experiencia histórica muestra que la burguesía nacional ha enviado por lo general sus ganancias al extranjero en busca de inversiones más seguras y lucrativas.<sup>89</sup> Las empresas transnacionales, en cambio, han reinvertido parte de sus utilidades en el país.<sup>90</sup>

Puede encontrarse, no obstante, un caso en que este presu-

puesto puede funcionar en la realidad: cuando los inversionistas mexicanos son los grandes grupos económicos. El tamaño de estos grupos, el conocimiento que tienen del contexto local, su espíritu empresarial y su integración horizontal, permiten anticipar que reinvertirán sus ganancias en empresas nuevas o en otras ya existentes. Existe además evidencia para apoyar empíricamente este presupuesto en el caso de los grandes grupos económicos.<sup>91</sup>

Por lo que toca al segundo presupuesto, no hay evidencia empírica que compruebe que la repatriación de dividendos es la principal vía de salida de capitales al exterior. Hay otras formas igualmente importantes por medio de las cuales las filiales envían sus utilidades a sus matrices. Esos otros canales de remisión son: regalías, pagos por transferencia de tecnología (en todas sus modalidades), intereses y transferencias de precios (sobrefacturación y subfacturación). Un canal que merece una consideración especial es el de la desinversión. Paradójicamente, la mexicanización de empresas total o mayoritariamente extranjeras se ha convertido en una vía potencial para la salida de capitales. Cuando el gobierno mexicano presiona a una empresa para que se mexicanice, es muy probable que la empresa transnacional envíe seguidamente al exterior el capital-dinero producto de la venta de la mayoría de las acciones que pasan a mexicanos. Ese fue el caso de la mexicanización de la filial mexicana de Kimberley Clark, pues apenas una semana después de efectuada la venta, en marzo de 1973, salieron del país 12 millones de dólares rumbo a la matriz.

#### b) Racionalización de la firma local

El segundo argumento de paralelismo puede presentarse de la siguiente manera: hay mayores probabilidades de que los accionistas o socios mexicanos busquen un comportamiento económico más racional de la empresa conjunta local a que lo hagan las empresas transnacionales, las que tienden a subordinar la conducta racional de sus subsidiarias en México al comportamiento racional del conglomerado transnacional en su conjunto. El argumento descansa en dos presupuestos por lo menos: a) que los accionistas o

socios mexicanos actuarán de manera diferente a las corporaciones transnacionales porque tienen un interés propio y distinto en obtener localmente las máximas ganancias con la operación de la empresa conjunta, y b) que la participación mexicana mayoritaria (51%) en el capital de las firmas asegura para los accionistas o socios mexicanos el control de las empresas mexicanizadas. De estos presupuestos, el segundo merece ser examinado ampliamente.<sup>92</sup>

En cuanto al primer presupuesto, puede decirse con base en un análisis lógico que es fundadamente cierto. El interés básico de una empresa transnacional es la maximización global (mundial) de las utilidades. Sólo en términos de este interés puede entenderse la racionalidad o irracionalidad de la conducta de sus subsidiarias instaladas en los países receptores. De acuerdo con la estrategia global de la corporación, es posible que una subsidiaria opere con utilidades exiguas y aun con pérdidas debido a que realiza importaciones de insumos que adquiere de la matriz u otra subsidiaria a precios artificialmente elevados (sobrefacturación) o a que efectúa exportaciones de sus productos a la matriz u otra filial a precios artificialmente reducidos (subfacturación), iguales o menores a sus costos. Este aparente comportamiento irracional de la subsidiaria puede explicarse por la racionalidad del comportamiento de conjunto de la empresa transnacional que busca obtener mayores ganancias globales. Lo mismo podría decirse para otros tipos de comportamiento económico de las subsidiarias. La matriz puede imponer, por ejemplo, restricciones a las exportaciones de una subsidiaria porque tiene un interés en regular el impacto competitivo de la actividad exportadora de esa subsidiaria frente a otras filiales que ya operan en tales o cuales mercados internacionales, o bien porque haya celebrado determinado tipo de acuerdos con otras empresas. En este caso, el objetivo de las restricciones también es aumentar las ganancias globales sin importar que se obstaculice el comportamiento racional de esa subsidiaria. La tecnología que una subsidiaria adquiere de la matriz puede ser más costosa en términos de pagos y de efectos asociados que la que pudiera obtener de otras fuentes,

pero desde el punto de vista de las ganancias globales el comportamiento tecnológico de la subsidiaria es económicamente racional. Lo que es irracional para la filial considerada aisladamente, puede ser económicamente racional para la empresa transnacional considerada globalmente. En cambio, el interés fundamental del inversionista nacional es la maximización local de las ganancias o del crecimiento de la empresa conjunta. Por ello, el inversionista nacional tiene el interés de racionalizar el comportamiento económico de la firma local. Los accionistas o socios mexicanos tendrán un interés en minimizar el costo de los bienes de capital y de producción que importen, y en optimizar los precios de sus exportaciones. También estarán interesados en fomentar más que en restringir sus exportaciones. Igualmente tendrán interés en reducir los pagos por tecnología, regalías, réditos y otros servicios. De este modo, puede afirmarse que los intereses de las empresas transnacionales y los de los empresarios mexicanos son, en relación con la racionalización de la firma local, distintos. Ahora bien, es mucho más probable que el interés por racionalizar la firma local mueva a actuar en ese sentido a los socios mexicanos cuando éstos son los grandes grupos económicos. Hay evidencia empírica que confirma este presupuesto en el caso de los grandes grupos económicos.<sup>93</sup>

Sobre el crucial presupuesto acerca del control, puede sostenerse que no es necesariamente cierto. El examen empírico del mismo, que se efectuará en el capítulo siguiente, muestra que es endeble en varios puntos. No sólo hay escasa evidencia que apoye este presupuesto, sino que hay además evidencia suficiente para refutarlo. Existe un amplio cuerpo de evidencia que demuestra que las empresas transnacionales han logrado mantener, pese a la legislación vigente, la habilidad para reservarse el control de las empresas mexicanizadas aun desde su posición de inversionistas minoritarios. Hay, sin embargo, un caso en el que este presupuesto puede operar en la realidad: cuando la mayoría del capital de las empresas mexicanizadas es propiedad de los grandes grupos económicos, y a veces aun cuando estos grupos no posean siquiera la mayoría. Hay evidencia empírica que prueba esta afirma-

ción.

Una variante de este segundo argumento de paralelismo puede ser presentada. La variante se refiere más a la estructura del sector industrial mexicano en su conjunto —nivel macroeconómico—, que al comportamiento racional de las empresas individuales —nivel microeconómico—. El argumento puede formularse de esta manera: es más probable que los socios o accionistas mexicanos procuren la integración a sus procesos y productos industriales de maquinaria, partes, componentes y materias primas producidos localmente a que lo hagan las empresas transnacionales, las que tienden a crecer en el marco de sus operaciones internacionales. Este argumento se funda igualmente en dos presupuestos: a) que los socios o accionistas mexicanos actuarán de manera distinta a las empresas transnacionales porque tienen un interés en integrar a sus productos bienes producidos localmente, b) que la participación mayoritaria de mexicanos en el capital garantiza a los mismos el control sobre las empresas mexicanizadas. El segundo presupuesto debe ser examinado más detenidamente.

En relación con el primer presupuesto, los intereses de las empresas transnacionales y de los accionistas mexicanos son divergentes en esta área. Dado el objetivo de maximizar globalmente las utilidades, las empresas transnacionales tienen un interés en expandirse mediante su propia integración vertical sobre una base global, por lo que es probable que no les interese la integración de los bienes de los proveedores locales, como tampoco les interese compartir o adaptar su tecnología para producir localmente dichos bienes. Los accionistas mexicanos, en cambio, tienen un interés en crecer localmente, por lo que es dable que tengan un interés en lograr una mayor integración vertical sobre una base local. Ahora bien, es mucho más probable que este interés exista en los accionistas mexicanos si éstos son los grandes grupos económicos. Estos grupos pueden tener ya empresas establecidas en ciertos sectores y ramas industriales que sean proveedoras potenciales de las subsidiarias de las empresas transnacionales, o bien tienen la capacidad para establecerse en esos sectores y ramas creando nuevas empresas. Para beneficiarse de

los mercados que las subsidiarias mexicanizadas pueden proporcionarles, los grandes grupos buscarán inducir a las empresas mexicanizadas para que obtengan un mayor número de bienes de capital e intermedios que ellos mismos producen y pueden proveer a través de sus otras empresas.

Los tres argumentos que se han analizado fundan la capacidad de lamexicanización para alcanzar sus objetivos a partir de la idea del paralelismo que hay entre los intereses de los capitalistas mexicanos y los intereses nacionales. Pero ¿de qué modo concreto puede establecerse o entenderse el paralelismo entre unos y otros intereses? o ¿de qué manera precisa los intereses del capital mexicano tienden a realizar los objetivos nacionales de desarrollo? En el primer argumento, que se refiere al tratamiento de las utilidades obtenidas en las empresas, el interés de los capitalistas mexicanos es el de reinvertir sus ganancias en México — implícitamente, no tienen interés en enviarlas al extranjero—. Al actuar según este interés, los capitalistas mexicanos aliviarán las presiones sobre la balanza de pagos y su conducta permitirá que haya más capital disponible para ser reinvertido en el país. En el segundo argumento, que se refiere a la administración de las empresas mexicanizadas, el interés de los empresarios es el de racionalizar las operaciones de las firmas conjuntas a partir de una base local más que de una mundial. Al actuar con arreglo a este interés los capitalistas mexicanos no sólo reducirán las presiones sobre la balanza de pagos (disminución del costo de la tecnología, etc.), sino que también ayudarán favorablemente a su equilibrio (exportaciones), mantendrán el capital (ganancias no corporativas) y las divisas en México, crearán empleos, etc. En la variante del segundo argumento, el interés de los empresarios mexicanos es el de procurar la mayor integración de bienes producidos localmente. Al actuar conforme a este interés, estimularán actividades industriales, establecerán vínculos que integren a unos sectores y ramas industriales con otros y, en general, promoverán el crecimiento industrial equilibrado y disminuirán la dependencia del exterior. En la medida en que estos intereses producen un comportamiento económico

que se ajusta a los objetivos nacionales de desarrollo, es posible afirmar que lo que es bueno para los empresarios mexicanos es bueno para México o que los intereses de los capitalistas mexicanos son paralelos o congruentes con los intereses del estado. <sup>94</sup>

## 2) La lógica del control

La lógica del control es atractiva y plausible. De acuerdo con esta segunda lógica, es posible que el control que el estado pueda ejercer sobre las empresas mexicanizadas sea mayor que el que pueda tener sobre las empresas extranjeras. Por consecuencia, sigue la lógica, hay más probabilidades de que las empresas mexicanizadas puedan ser orientadas por el estado hacia los objetivos nacionales de desarrollo, a que lo puedan ser las empresas extranjeras. La explicación de por qué el estado tiene, según esta lógica, un mayor control sobre las firmas mexicanizadas es bastante simple. Como las principales decisiones económicas de las subsidiarias que operan en México son tomadas en centros de decisión (oficinas matrices) ubicados en el extranjero y el control que el estado ejerce tiene alcance solamente dentro del territorio nacional, el control estatal no puede afectar, por ende, el proceso de toma de esas decisiones. Podría pensarse, entonces, que la mexicanización, al retener o devolver el centro de decisión al interior del país, pone la toma de decisiones económicas de las empresas mexicanizadas al alcance del control del estado mexicano. Dicho de otra forma, es posible que las empresas mexicanizadas sean más sensibles a las políticas estatales de control en la medida en que los procesos de toma de decisiones de esas empresas no estén controlados desde el exterior.

Sin embargo, un examen más detenido de la lógica del control permite plantear algunas dudas sobre la misma. Las razones que se aducen para sustentar el hipotético mayor control del estado no son necesariamente ciertas. Por un lado, las empresas extranjeras están sujetas al igual que las empresas mexicanizadas a una serie de controles gubernamentales que regulan ciertos aspectos de su comportamiento económico: política de comercio exterior (permisos de importación, aranceles), política fiscal (im-

puestos), política crediticia (acceso a créditos), realización de obras de infraestructura, etc. Estas políticas y acciones estatales constituyen una amplia gama de efectivos instrumentos de presión y de control, de tal suerte que el mejor comportamiento de las empresas extranjeras, en términos de los objetivos nacionales de desarrollo, depende en última instancia de la buena disposición del gobierno mexicano. Por el otro, las empresas mexicanizadas tienden a evadir por diversos medios el control estatal. En algunos casos se sustraen "legalmente" de la regulación gubernamental pese a las políticas de control que el estado aplica.<sup>95</sup> En otros casos los empresarios mexicanos, quienes están en mejor posición que los extranjeros para presionar a las autoridades mexicanas, recurren a diversas formas de presión, como la influencia personal (persuasión) o el soborno (corrupción), para escapar a la regulación estatal.

No obstante lo anterior, hay dos casos en que la lógica del control puede operar en la realidad. Estos dos casos permiten trazar dos argumentos de control, uno que se refiere a la posición de negociación del estado y el otro que se refiere a la autonomía nacional.

El primer argumento indica que es posible que el estado tenga una mayor capacidad de inducción sobre las empresas mexicanizadas en aquellas áreas de actividad en las que pueda establecerse el paralelismo de intereses entre los intereses de los empresarios mexicanos y los intereses nacionales. Por lo mismo, sigue el argumento, en esas áreas el estado tiene más probabilidades de hacer que las empresas mexicanizadas ajusten su comportamiento a los objetivos nacionales de desarrollo. El estado puede tener un mayor control sobre una empresa mexicanizada cuando existe paralelismo de intereses porque tiene un mayor poder relativo de negociación frente a ésta, en comparación con el que tiene frente a una empresa extranjera. Los socios extranjeros o accionistas mexicanos no operan mundialmente, como las empresas transnacionales. Por ello, su interés básico es el de maximizar localmente las ganancias y el crecimiento de la empresa doméstica, y por ello también hay más probabilidades de que reaccionen a las

medidas e iniciativas de regulación del estado, como los requisitos e incentivos que fomentan la integración o la exportación, o bien de que ofrezcan menor resistencia a los esfuerzos gubernamentales tendientes a aplicar las normas (orientaciones, criterios) y procedimientos (instrumentos, mecanismos) nacionales que frecuentemente no corresponden a los que demanda la matriz. Una subsidiaria enteramente propiedad de una corporación transnacional que interviene en un proceso de negociación con el estado para obtener determinada autorización necesaria a efecto de poder expandir sus instalaciones industriales o construir una nueva planta, al discutir las condiciones en que el estado puede autorizar la expansión, por ejemplo, el número de empleos que habrán de crearse, el tipo y costo de la tecnología que se transferirá, la medida en que habrán de sustituirse importaciones, el volumen de las exportaciones que debe realizar, la localización de la planta, etc., asume a menudo esta posición: "si no aceptan nuestros términos, nos iremos a otro país, por ejemplo, a Brasil". La amenaza de la empresa extranjera de llevar a cabo la expansión en otro lugar —que no es sino la movilización de su poder de negociación que le proporciona su capacidad de operar en escala mundial— limita la posición negociadora del gobierno mexicano. Algo similar sucede cuando el gobierno presiona a una filial de una empresa transnacional para que modifique un determinado aspecto de su comportamiento económico, que implica, por ejemplo, introducir cambios en la operación de la planta ya establecida, pues la empresa con frecuencia amenaza con cerrar sus operaciones en el país y trasladarse a otro lugar. En cambio, los accionistas mexicanos no tienen por lo general la misma capacidad de expansión en otro país,<sup>96</sup> ni tampoco para empacar e irse. Por ende, su poder de negociación frente al estado es relativamente menor, y en ese sentido es probable que sean más sensibles a la regulación del estado. Desde otro ángulo, su interés en mantener y expandir sus empresas en México elimina este desafío potencial al control del estado.<sup>97</sup>

Este primer argumento sostiene que la mexicanización libera a la empresa conjunta (subsidiaria mexicanizada) del control que

sobre ella puede ejercer desde el extranjero la corporación transnacional (matriz), y como consecuencia el estado puede tener un mayor control sobre esa empresa. La subsidiaria mexicanizada escapa al control de la matriz porque la mayoría mexicana en el capital pone en manos mexicanas el control de dicha subsidiaria. Por consiguiente, el argumento está apoyado en el presupuesto decisivo de que la participación mexicana mayoritaria del 51 por ciento del capital asegura para los socios o accionistas mexicanos el control sobre la empresa mexicanizada. Empero, este presupuesto, como se examinará en el siguiente capítulo, no es siempre válido.

El segundo argumento de control establece que es posible que las subsidiarias mexicanizadas reaccionen más a las políticas de regulación del estado mexicano por cuanto que escapan al control de gobiernos extranjeros. De ahí que, continúa el argumento, el estado pueda orientar más fácilmente a las empresas mexicanizadas hacia los objetivos nacionales de desarrollo. El gobierno del país donde reside la matriz de una corporación transnacional tiene la posibilidad de controlar las actividades económicas de las subsidiarias de ésta que operan en los diferentes países receptores. Este control gubernamental del país exportador sobre las subsidiarias es posible en virtud del control que ejerce dicho gobierno sobre la matriz, de tal manera que a través de ésta puede regular el comportamiento de aquéllas. El control que desde el extranjero ejerce el gobierno del país de residencia de la matriz, limita la capacidad (autonomía de acción) que tiene el estado mexicano para regular el comportamiento de la filial mexicana. La mexicanización, sin embargo, pone la conducta económica de la subsidiaria mexicanizada fuera del alcance del control del gobierno extranjero, y por lo mismo amplía la autonomía del estado para controlar el comportamiento de las empresas mexicanizadas. El Departamento de Estado del gobierno norteamericano, por ejemplo, puede prohibirle a una determinada corporación transnacional que exporte tractores a Cuba o a Nicaragua. La prohibición puede alcanzar también a la subsidiaria mexicana de esa corporación, en cuyo caso no responderá a la política de exporta-

ción del gobierno mexicano. Pero si la subsidiaria estuviera mexicanizada, quedaría fuera del alcance del control gubernamental norteamericano y podría escapar entonces a esta restricción a su actividad exportadora.<sup>98</sup>

El anterior argumento de control puede ser aún extendido a otra área en la que el estado tiene un interés básico: la autonomía política. La variante de argumento que podría formularse diría que es posible que el estado tenga mayor autonomía para tomar y aplicar acciones de control en relación con empresas mexicanizadas, que la autonomía que puede tener en relación con empresas extranjeras. Por tanto, sigue el argumento, el estado tendrá mayores posibilidades de acción para inducir a las empresas mexicanizadas a que ajusten su comportamiento a los objetivos nacionales de desarrollo. La mexicanización limitaría las probabilidades de que gobiernos extranjeros pudieran intervenir en el proceso interno de toma de decisiones del estado mexicano, en aquellos casos en que éste inicie y tome políticas que generen conflictos con las subsidiarias mexicanas de corporaciones transnacionales cuyas matrices residen en los países de esos gobiernos extranjeros. La intervención de un gobierno extranjero persigue el objetivo de apoyar a empresas —y empresarios— de su nacionalidad en su resistencia a políticas estatales del país receptor que son contrarias a sus intereses. En ese sentido, la intervención constituye una presión sobre el estado nacional orientada a influir en el proceso estatal de toma de decisiones a efecto de que se anulen o modifiquen las políticas o iniciativas de política que dieron origen a los conflictos. La manera en que la mexicanización podría disminuir las probabilidades de intervención de gobiernos extranjeros tiene que ver con el hecho de que las subsidiarias se liberen del control gubernamental extranjero. Es probable que las subsidiarias mexicanizadas no sean consideradas por el estado extranjero como empresas pertenecientes a su dominio jurídico (a su nacionalidad) ya que escapan a su control, y, por consiguiente, es probable también que dicho gobierno no tenga la inclinación de defender sus intereses en el país receptor; o bien, es asimismo factible que las subsidiarias mexicanizadas

no soliciten la intervención del gobierno extranjero al que pertenecen los socios extranjeros, puesto que están controladas por los socios mexicanos.<sup>99</sup> Pero aun en el caso de que el gobierno extranjero pretendiera intervenir, al estar las subsidiarias fuera del alcance de su control, no podrá el gobierno emplear a esas mismas subsidiarias para presionar con sanciones económicas como el boicot, el sabotaje de la acción gubernamental, etc.<sup>100</sup> Después de la expropiación de las empresas petroleras en 1938, los actos de intervención abierta y directa por el gobierno norteamericano en apoyo de empresas americanas establecidas en México han sido cada vez más raros, pero persiste el temor de que ello ocurra. Aunque los inversionistas extranjeros deben aceptar la Cláusula Calvo y comprometerse en sus términos a no solicitar la protección de sus gobiernos, la mexicanización ha sido vista como una forma de reducir el riesgo de la intervención, no sólo en sus formas más abiertas y directas (sanciones económicas, etc.), sino también en sus formas más sutiles (persuasión, etc.). Por otra parte, la intervención de un gobierno extranjero no únicamente persigue el objetivo de apoyar los intereses de su capital privado, sino también busca defender sus intereses estratégicos para su hegemonía económica o política, regional o mundial. Por ello, la mexicanización puede igualmente limitar las probabilidades de intervención extranjera en los casos en que el estado mexicano intente tomar o tome acciones que afecten de algún modo los intereses estratégicos del estado extranjero, aun cuando no estén destinadas a controlar o restringir a la inversión extranjera instalada en el país y no generen conflictos con las subsidiarias extranjeras.<sup>101</sup>

El segundo argumento de control y su variante afirman que es posible que la subsidiaria mexicanizada sea más sensible a las políticas de control del estado ya que la mexicanización libera a la subsidiaria del control que desde el extranjero pueden ejercer la matriz y el gobierno del país donde ésta reside. Uno y otro argumento parten de la idea del debilitamiento del control del exterior, de modo que ambos se apoyan en dos presupuestos básicos: a) que la participación de mexicanos en el capital de la

empresa en la proporción del 51 por ciento garantiza para ellos el control sobre ésta; y b) que la mexicanización efectivamente sustrae a la subsidiaria del control que sobre ella puede ejercer el gobierno del país de residencia de la matriz. El primer presupuesto presenta serias debilidades, como se verá en el subsecuente capítulo.

El segundo presupuesto es igualmente discutible. Que la empresa mexicanizada quede liberada del control gubernamental extranjero depende también en buena medida de cómo la matriz y el gobierno del país donde esta última reside tratan esta cuestión, y no únicamente de la mexicanización por sí sola. Si la matriz y el gobierno consideran que la mexicanización libera a la subsidiaria del control gubernamental, entonces el presupuesto sería válido y no habría problema. Pero si no lo consideran así, el presupuesto no sería válido y, entonces, la liberación de la subsidiaria dependería, en última instancia, de que la participación mayoritaria del 51 por ciento asegure efectivamente a los accionistas mexicanos el control de la empresa, lo cual no es seguro que ocurra. Por otra parte, hay evidencia empírica que permite refutar este presupuesto.<sup>102</sup>

### 3) La lógica nacional capitalista

Esta tercera lógica es la más sencilla, aunque por esa razón tal vez sea la menos evidente. Se refiere al objetivo de promover y proteger la inversión mexicana y no al objetivo de regular la inversión extranjera. De acuerdo con esta lógica, la política de mexicanización promueve la inversión mexicana en la medida en que restringe la entrada y la expansión de la inversión extranjera en la economía nacional.

La manera concreta como esta política promueve y protege la inversión mexicana —a la burguesía nacional— depende de la variante o forma de mexicanización que se considere. Tal y como se estableció en la LIE, la política de mexicanización presenta diferentes formas o variantes. La manera más obvia en que la mexicanización promueve la inversión de mexicanos es, desde luego, por medio del requerimiento de que los inversionistas extranjeros

que pretendan hacer inversiones mediante la formación de nuevas empresas tienen que asociarse con inversionistas mexicanos, cuya participación deberá ser siempre de por lo menos el 51 por ciento del capital.<sup>103</sup> Esta forma principal de mexicanización promueve la inversión mexicana al reservar una participación a los inversionistas mexicanos en las nuevas inversiones, mismas que pueden ser expansiones de las empresas extranjeras (no mexicanizadas) que ya operan en México, o bien, inversiones efectivamente nuevas por empresas que ingresan a la economía nacional por vez primera. Otra manera en que la política de mexicanización protege a la inversión mexicana es por medio de la restricción que impone a los inversionistas extranjeros que pretendan hacer inversiones mediante la adquisición de empresas mexicanas ya establecidas de no poder adquirir más del 25 por ciento del capital de éstas.<sup>104</sup> Esta forma de mexicanización protege a la inversión mexicana al impedir que los inversionistas mexicanos sean desplazados de sus empresas o que las empresas domésticas existentes sean desnacionalizadas (desmexicanizadas). Las inversiones mediante la adquisición de empresas mexicanas ya establecidas pueden ser expansiones de empresas extranjeras que ya realizan actividades en el mercado nacional o, en rigor, entradas nuevas de capital extranjero.<sup>105</sup>

Ahora bien, la LIE promueve y protege la inversión mexicana no sólo mediante la política de mexicanización, sino asimismo por medio de la política de control que establece sobre ciertos aspectos del comportamiento económico de las empresas extranjeras establecidas en el país. Según esta política de control, todas las empresas extranjeras que pretendan llevar a cabo expansiones, como la ampliación de su actividad a nuevas líneas de productos y a nuevos campos de actividad económica o la creación de nuevos establecimientos, deberán obtener las autorizaciones gubernamentales correspondientes, las que no se otorgarán en los casos en que esas expansiones produzcan el efecto de "desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente" o de "dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas". Esta política de control promueve y protege la inversión mexicana al impedir

la desigual competencia por parte de las empresas extranjeras en perjuicio de las empresas mexicanizadas. Pero esta política tiende además a reforzar a la mexicanización en su papel de medio de promoción de la inversión mexicana. Si las empresas extranjeras no logran superar estas restricciones que limitan su expansión, para llevar a cabo ésta se verán obligadas a buscar y alentar a inversionistas mexicanos a participar en nuevas empresas que se encargarán de realizar las actividades originalmente proyectadas como una expansión, o bien, a vender a mexicanos la mayoría de las acciones de sus subsidiarias que pretendan llevar a cabo la expansión. Así, esta política de control favorece también a los inversionistas mexicanos puesto que les asegura tanto una participación en las nuevas oportunidades de inversión como una participación en las empresas extranjeras que se mexicanizen (véase el cuadro 12).<sup>106</sup>

El argumento nacional capitalista que apoya la mexicanización, vista ella como medio para promover y proteger la inversión mexicana, puede considerarse como adecuado con base en el análisis lógico y en la evidencia empírica que se tiene. Sin embargo, este argumento no tiene valor como justificación de la mexicanización si ésta es vista como instrumento para regular la inversión extranjera. En esto puede verse una debilidad del argumento nacional capitalista. Es cierto que la mexicanización puede acarrear efectos sobre la entrada y expansión de la inversión extranjera directa, como disminuir el volumen de inversión extranjera que puede fluir a la economía mexicana o el que puede ser transferido de un sector a otro, pero también lo es que esta política no persigue el objetivo deliberado de reducir el flujo de inversión del extranjero ni tampoco el objetivo de limitar intencionalmente la expansión de la inversión extranjera establecida en el país. En relación con la inversión extranjera, el objetivo de esta política es el de regular su operación puesto que ocasiona problemas para un desarrollo "justo", equilibrado y autónomo. La lógica nacional capitalista no tiene que ver —al menos directamente— con la regulación de las empresas transnacionales.<sup>107</sup>

**CUADRO 12**

**NUMERO DE EMPRESAS CON PARTICIPACION DE CAPITAL EXTRANJERO, CONSTITUIDAS EN VIGENCIA DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS**

GRUPOS SEGUN EL PORCENTAJE DE INVERSION EXTRANJERA	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		SUMA	
	No.	%	No.	%																
EMPRESAS CON PARTICIPACION DE CAPITAL EXTRANJERO HASTA DEL 49.0%	83	76.2	123	76.9	140	91.5	164	93.7	160	91.4	169	81.6	287	87.5	213	86.2	330	89.4	1 689	86.8
EMPRESAS CON PARTICIPACION DE CAPITAL EXTRANJERO SUPERIOR AL 49.9% AUTORIZADAS POR LA CNIE	2	1.8	3	1.9	7	4.6	-	-	3	1.7	4	1.9	16	4.9	9	3.7	-	-	44	2.3
MAQUILADORAS (CON 100% DE PARTICIPACION EXTRANJERA)	24	22.0	34	21.2	8	3.9	11	6.3	12	6.9	34	16.5	25	7.6	25	10.1	39*	10.8	210	10.9
<b>T O T A L</b>	<b>109</b>	<b>100.0</b>	<b>160</b>	<b>100.0</b>	<b>153</b>	<b>100.0</b>	<b>175</b>	<b>100.0</b>	<b>175</b>	<b>100.0</b>	<b>207</b>	<b>100.0</b>	<b>328</b>	<b>100.0</b>	<b>247</b>	<b>100.0</b>	<b>389</b>	<b>100.0</b>	<b>1 923</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología  
información al 31 de diciembre de 1981.

\* Incluye 13 oficinas de representación que son de carácter temporal.

## B) Eficacia de la política de mexicanización

El análisis completo de una determinada estrategia comprende no sólo el examen de su lógica, sino también la evaluación de los resultados que ha producido su aplicación en un contexto dado. ¿Qué efectos ha producido la aplicación de la política de mexicanización en la economía mexicana? Visiblemente, uno de los efectos más importantes de su ejecución ha sido el fortalecimiento del poder económico de los grandes grupos económicos y el estrechamiento de sus vínculos con las empresas transnacionales. Este tipo de efecto si bien puede implicar la promoción de un desarrollo "equilibrado", puede igualmente implicar, por otra parte, la obtención de resultados contrarios al logro de un desarrollo "justo".

El fenómeno de la concentración económica ha alcanzado en México su grado más extremo a través de un tipo de organización económica que ha adoptado una fracción de la burguesía nacional: el grupo económico.<sup>108</sup> Hay actualmente unos veinticinco grupos económicos nacionales que ocupan una posición dominante en la industria mexicana por su gran tamaño (volumen de producción e inversión) y alta tasa de crecimiento.<sup>109</sup> Por las características e importancia de estos grandes grupos<sup>110</sup> y porque su comportamiento tiene efectos considerables sobre la estrategia de desarrollo de la economía y sobre la política de desarrollo del estado, el conjunto de ellos es uno de los tres actores principales del sector industrial mexicano. Los otros dos son el conjunto de subsidiarias de empresas transnacionales y el conjunto de empresas estatales.

Aunque el origen y formación de los grandes grupos es independiente de la política de mexicanización,<sup>111</sup> esta estrategia ha sido un factor que ha favorecido su rápido crecimiento. La mexicanización ha promovido particularmente la inversión de estos grupos en aquellos sectores de la economía en los que se ha implantado. La aplicación de esta política ha favorecido de varias maneras la inversión de estos grupos, pero fundamentalmente la ha promovido al estimular o presionar a las empresas extranjeras para que vendan la mayoría de sus acciones a inversionistas me-

xicanos y al reservar una participación mayoritaria a los mismos en las nuevas inversiones.<sup>112</sup> Como consecuencia, los grupos han adquirido una participación en subsidiarias de empresas transnacionales que se mexicanizaron y han formado nuevas empresas mexicanizadas conjuntamente con empresas transnacionales. Su participación en uno y en otro caso ha sido generalmente mayoritaria. En el cuadro 13 se presenta una reducida muestra de empresas extranjeras en las que adquirieron una participación algunos grandes grupos cuando aquéllas se mexicanizaron, en tanto que en el cuadro 14 se presenta una pequeña muestra de empresas conjuntas formadas por algunos de los principales grupos en asociación con empresas transnacionales. En ambos cuadros puede advertirse patentemente que la adquisición parcial o total de empresas extranjeras y la constitución de empresas mexicanizadas se ha realizado en aquellos sectores en los que se aplicó la mexicanización. En algunos sectores los grupos se han expandido notablemente a partir de la aplicación de esta estrategia, como en la minería<sup>113</sup> y en la petroquímica secundaria. En esos sectores han participado en la mexicanización y formación de la mayoría de las empresas más grandes, lo que les ha permitido alcanzar una posición dominante en los mismos.

Pero la mexicanización no sólo favorece la expansión de los grupos. Estos han tendido a crecer cada vez más rápido en la medida en que la adopción y aplicación de la mexicanización se ha extendido a nuevos sectores de la economía. La extensión progresiva de la mexicanización a nuevos sectores ha multiplicado las oportunidades de inversión para los inversionistas mexicanos que sólo los grupos han podido aprovechar mejor. Otra consecuencia de esta expansión ha sido la contribución de la mexicanización a la diversificación de la estructura productiva de los grupos, de suerte que éstos han podido ampliar su integración vertical y horizontal. El papel de la mexicanización en la expansión acelerada de los grupos se puede apreciar mejor a partir de la expedición de la LIE. En el periodo 1973-1979, los grandes grupos experimentaron un crecimiento mucho más acelerado que el resto de las grandes empresas (extranjeras, estatales e independientes).

**CUADRO 13**

**EMPRESAS EXTRANJERAS QUE SE MEXICANIZARON MEDIANTE VENTA PARCIAL  
O TOTAL DEL CAPITAL A LOS GRANDES GRUPOS ECONOMICOS (1958-1982)**

grupos y empresas	% de capital GGE-ET (a)	vendedor y/o socio extranjero	año (b)	sector o rama
<b>GRUPO ALFA</b>				
Philco, S.A. de C.V.	100-0	Ford Aerospace	1975	electrónica
Magnavox, S.A.	51-49	Magnavox	1978	electrónica
Admiral de México, S.A.	51-49	Rockwell International	1978	electrónica
Massey Ferguson, S.A.	100-0	Massey Ferguson	1979	maq. agrícola
Implementos Agrícolas Mexicanos, S.A.	51-49		1979	maq. agrícola
Acojinamientos Selther, S.A.	51-49	PRB	1979	manufacturas diversas
<b>GRUPO CREMI-PEÑOLES</b>				
Industrias Peñoles, S.A. de C.V. (c)	85-0	American Metal Climax	1961	minería
Compañía Fresnillo, S.A.	51-49	Fresnillo	1965	minería
Cía. Minera Río Colorado, S.A.	60-40	Allied Chemical	1970	minería
Fluorita El Río Verde, S.A.	100-0	International Minerals & Chemicals	1971	minería
<b>GRUPO ICA</b>				
Cementos Tolteca, S.A.	51-49	Associated International Cement	1971	cemento
Mexinox, S.A.	min-40	Pechiney	1974	siderurgia
<b>GRUPO VISA</b>				
Clemente Jacques, S.A.	100-0	United Fruit	1977	alimentos
Industria Embotelladora de México, S.A.	51-49	Coca-Cola	1980	refrescos
Embotelladora de Tlalnepantla, S.A. de C.V.	51-49	Coca-Cola	1980	refrescos
<b>GRUPO DESC</b>				
Industrias Resistol, S.A. (c)	34.2-39.1	Monsanto	1971	química
Kelsey-Hayes de México, S.A. (c)	40-40	Fruehauf	1970	autopartes

(Continúa)

GRUPO MEXICO

Industrial Minera México, S.A. 66-34 ASARCO 1965 minería  
(antes Asarco Mexicana, S.A.)

GRUPO VITRO

Ampolmex, S.A. 51-49 Owens Illinois 1979 vidrio  
Ampolletas, S.A. 51-49 Owens Illinois 1979 vidrio  
Vidrio Neutro, S.A. 51-49 Owens Illinois 1979 vidrio

GRUPO CYDSA

Policyd, S.A. 60-40 B.F. Goodrich 1971 petroquím. sec.  
Cyanaquim, S.A. (ahora Novaquim, S.A.) 100-0 Cyanamid 1976 química

GRUPO CHIHUAHUA

Viscosa de Chihuahua, S.A. 100-0 SNIA Viscosa 1975 química

GRUPO CORAL

Gerber, S.A. de C.V. 51-49 Gerber Products 1982 alimentos

BANAMEX

Cementos Apasco, S.A. 21.2-48.4 Holderbank Financiere G. 1972 cemento  
Cfa. Minera de Cananea, S.A. (c) min-49 Anaconda 1972 minería  
Kimberley-Clark de México, S.A. de C.V. (c) 39.9-43 Kimberley Clark 1973 papel  
Sanborn Hermanos, S.A. (c) 17.7-44.5 Wallgreen 1974 alimentos  
Industria de Telecomunicación, S.A. de C.V. min-49 ITT 1974 equipo de com.  
Union Carbide Mexicana, S.A. de C.V. (c) 21.7-45.7 Union Carbide 1975 manufacturas elec.  
John Deere, S.A. 47.3-49 John Deere & Co. 1976 maq. agrícola  
Empresas La Moderna, S.A. de C.V. (c) 31.2-45 British American Tobacco 1978 tabaco

BANCOMER

Frisco, S.A. de C.V. (c) 46.2-30.5 San Francisco Mines 1961 minería  
Mexalit, S.A. (c) (d) 51-49 Certain-Teed 1975 asbestos

(a) Los porcentajes de participación en el capital que se proporcionan son los actuales según la información más reciente que se tiene.

(b) Fecha de mexicanización.

(c) Cotiza en la bolsa de valores. (d) Participación adquirida a Cie. de St. Gobain (Francia).

Fuente: elaboraciones del autor a partir de información publicada.

**CUADRO 14**

**EMPRESAS MEXICANIZADAS FORMADAS POR LOS GRANDES GRUPOS ECONOMICOS  
CONJUNTAMENTE CON EMPRESAS TRANSNACIONALES EN SECTORES ECONOMICOS  
EN LOS QUE SE IMPLANTO LA POLITICA DE MEXICANIZACION (1958-1981)**

grupos y empresas	% de capital GGE-ET (a)	socio extranjero	año (b)	sector o rama
<b>GRUPO ALFA</b>				
Minera Draco, S.A.	51-49	International Nickel of Canada	1974	minería
Megatek, S.A.	51-49	Hitachi	1979	electrónica
Vistar, S.A.	51-49	Moulinex	1980	ap. domésticos
Telco, S.A.	51-49	Northem Telecom	1980	eq. de telecom.
Nemak, S.A.	75-25	Ford	1981	autopartes
Makrotek, S.A.	51-49	Duro Felguera	1981	bienes de cap.
Vektor, S.A.	51-49	Lumms	1981	ingeniería
Turbomak, S.A.	51-49	Siemens	1982	bienes de cap.
<b>GRUPO CREMI-PEÑOLES</b>				
Cía. Minera Las Torres, S.A.	52-48	Pure Silver Mines	1975	minería
<b>GRUPO ICA</b>				
Transmisiones y Equipos Mecánicos, S.A. (c)	may-40	Clark Equipment	1963	autopartes
Herbert Mexicana, S.A.	min-49	Alfred Herbert	1977	bienes de cap.
Atsugi Mexicana, S.A.	46-30	Atsugi y Borg & Beck	1979	autopartes
<b>GRUPO VISA</b>				
Industrial Marítima, S.A.	60-40	Barreiro Hnos.	1978	alimentos
Productos Alimenticios del Mar, S.A.	51-49	SOPAL	1978	alimentos
Asociación de Servicios y Tecnología en Administración Hotelera, S.A.	51-49	NOVOTEL	1978	turismo
<b>GRUPO DESC</b>				
Negromex, S.A. de C.V. (c)	33.3-39.1	Phillips Petroleum	1961	petroquím. sec.
Spicer, S.A. (c)	40.1-33	Dana	1964	autopartes
Automagneto, S.A.	34-40	Robert Bosch	1966	autopartes

(Continúa)

Industria de Baleros Intercontinental, S.A.	31-40	SKF	1969	autopartes
<b>GRUPO MEXICO</b>				
Aluminio, S.A. de C.V. (c)	47-44.4	ALCOA	1963	manufacturas al.
Industrias Polifil, S.A.	56-40	Bank of America	1968	petroquím. sec.
Mexicana de Cobre, S.A. de C.V.	56-0	ASARCO (d)	1972	minería
Industria de Baleros Intercontinental, S.A.	29-40	SKF	1969	autopartes
<b>GRUPO VITRO</b>				
Industrias del Alcall, S.A.	28-45	Allied Chemical	1962	química
<b>GRUPO CYDSA</b>				
Fibras Químicas, S.A. (e)	60-40	AKZO	1960	petroquím. sec.
Quimobásicos, S.A.	51-49	Allied Chemical	1962	química
Química Orgánica de México, S.A.	65-35	B.F. Goodrich	1969	química
Industrias Cydsa-Bayer, S.A.	60-40	Bayer	1974	petroquím. sec.
Poliésteres, S.A.	60-40	Bayer	1974	petroquím. sec.
<b>BANAMEX</b>				
Asbestos de México, S.A.	49.2-40	Johns Manville	1974	asbesto
<b>BANCOMER</b>				
Pigmentos y Productos Químicos, S.A. de C.V.	51-49	Du Pont	1959	química
Química Flúor, S.A.	50-33	Du Pont	1973	química
Cía. Minera Lampazos, S.A. de C.V.	34.7-33.3	Union Corp.	1974	minería
Cobre de Sonora, S.A.	57-30	Anaconda y Phelps Dodge	1974	minería

- (a) Los porcentajes de participación en el capital que se proporcionan son los actuales según la información más reciente que se tiene.
- (b) Fecha de constitución de la empresa conjunta.
- (c) Cotiza en la bolsa de valores.
- (d) La American Smelting and Refining Company tuvo inicialmente una participación del 33% en el capital, misma que en 1974 vendió a Industrial Minera México, S.A. empresa en la que a su vez posee el 34% de su capital.
- (e) La participación de CYDSA en Fibras Químicas, S.A. fue vendida al Grupo Alfa en 1977.

Fuente: elaboraciones del autor a partir de información publicada.

Uno de los factores más importantes que permiten explicar este crecimiento más acelerado es el establecimiento en 1973 de la política de mexicanización para toda la economía y de una política de control sobre la expansión de las empresas extranjeras. Al extenderse a toda la economía, la mexicanización favoreció la expansión rápida de los grupos en la medida en que promovió su inversión en un amplio número de sectores en los que antes no tenían las mismas oportunidades de participar. Muchos de los grupos adquirieron y formaron un buen número de empresas en esos sectores. Otros factores fueron el establecimiento también en 1973 de una política de promoción de la inversión de los grupos de capital privado nacional, que impulsaba la formación de holdings,<sup>114</sup> y la diversificación de la estructura productiva de estos grupos. La formación de holdings dio a los grupos claras ventajas fiscales, económicas y financieras para participar en mexicanizaciones de empresas extranjeras o para constituir nuevas empresas conjuntas. La estructura productiva más diversificada de los grupos les permitió enfrentar con mejor capacidad financiera y económica el periodo recesivo por el que atravesó la economía mexicana a mediados de los años sesenta.<sup>115</sup>

Por el número y tamaño de empresas mexicanizadas en las que son socios y por su elevada participación en las mismas —generalmente mayoritaria—, parece incuestionable que la mexicanización ha tendido a promover principalmente la inversión de los grandes grupos económicos de manera que ha favorecido la concentración de la propiedad y de la producción industrial. Pero no por esto la mexicanización puede ser vista como una política que haya sido diseñada para beneficiar exclusivamente a tales grupos.<sup>116</sup> Que éstos hayan obtenido el mayor provecho de la mexicanización se debe a otros factores, algunos de los cuales tienen que ver con los propios grupos y las mismas corporaciones transnacionales. Entre esos factores están, por un lado, los intereses de los grupos y los recursos que poseen, y, por el otro, los intereses y políticas de las empresas transnacionales. Estos factores deben ser revisados rápidamente.

Además de otros intereses que los grupos tienen, puede seña-

larse el interés de obtener el control sobre las empresas que los integran, porque ello es una condición para orientar su comportamiento económico en función de los intereses globales del grupo. Para que un conglomerado de empresas funcione como grupo se requiere ejercer un control común y centralizado sobre las mismas. Es este interés lo que explica que los grupos adquieran casi siempre la mayoría o la totalidad de las acciones de las empresassas que forman o compran. Pero los intereses son apenas una parte de la explicación, la otra tiene que ver con el poder para actuar de los grupos. De los empresarios privados nacionales, los grupos —y las empresas industriales más grandes que no constituyen grupos— son los únicos que disponen de un amplio "poder financiero",<sup>117</sup> de un cierto "poder tecnológico"<sup>118</sup> y de un "poder organizacional"<sup>119</sup> más o menos consolidado. Este poder hace posible que en las mexicanizaciones y en la formación de empresas conjuntas estos grupos tengan casi inevitablemente una intervención. Los empresarios mexicanos (empresarios individuales y empresas pequeñas o medianas) disponen de muy pocas fuentes de financiamiento y en México el capital es caro y escaso, de modo que son pocas las posibilidades que tienen para reunir el capital suficiente que les permita asegurarse una participación mayoritaria. Sólo los grupos tienen la capacidad financiera para tener participaciones mayoritarias en las empresas mexicanizadas, y aun para tener participaciones en varias empresas conjuntas. Los empresarios mexicanos carecen también por lo general de los recursos administrativos y tecnológicos indispensables no sólo para llevar adelante negociaciones con empresas transnacionales, sino para tomar la administración de empresas mexicanizadas. Solamente los grupos tienen más posibilidades, por su capacidad tecnológica y administrativa, de realizar la toma de decisiones (estudios de viabilidad técnica, financiera y de mercado) respecto a nuevos proyectos de inversión y de asegurar la viabilidad técnica y financiera de dichos proyectos. Aparte de los grupos, por otro lado, hay muy pocas firmas que tengan la capacidad administrativa para manejar empresas grandes. En general, los empresarios no tienen tampoco la capacidad organizacional para com-

prometerse en inversiones nuevas que requieran un largo periodo de maduración y un mayor grado de riesgo, o bien, para adquirir empresas que no ofrezcan a corto plazo perspectivas favorables de ganancias. Unicamente los grupos tienen el tamaño que les permite iniciar proyectos o adquirir empresas que precisan un mayor horizonte temporal para considerar sus resultados. Además, la organización de los grupos como holdings les da la capacidad de expandirse adquiriendo empresas ya que pueden consolidar sus resultados con los de las restantes empresas del grupo. Por otra parte, los intereses de las corporaciones transnacionales las mueven frecuentemente a preferir la asociación con los grandes grupos más que con otros inversionistas mexicanos. Dos de esos intereses son el interés de buscar una protección más segura para sus ganancias y el de maximizar la valorización de su capital. El primero ha conducido a las transnacionales a adoptar la estrategia de aliarse con los grupos, que son los que ofrecen más posibilidades de obtener ganancias seguras. Los grupos poseen recursos que permiten garantizar la obtención de ganancias: poder financiero, capacidad administrativa, poder político, etc.<sup>120</sup> El segundo ha llevado a preferir a los grupos ya que tienen más disposición para pagar el precio que se pida por las acciones de sus subsidiarias que se mexicanizan en razón de que valen más para ellos que para otros empresarios mexicanos.<sup>121</sup>

La asociación de los grupos y las empresas transnacionales, que la política de mexicanización estimula, ha significado para los primeros el fortalecimiento de su poder económico en varios sentidos. Los grupos no únicamente han tenido un aumento acelerado de su volumen global de producción e inversión. Han asimismo reforzado su posición dominante en los sectores en que ya tenían una alta participación o han llegado a obtener el control en otros, como en la minería. La mexicanización también les ha permitido entrar en algunos sectores modernos controlados por las empresas eextranjeras. Su participación en empresas mexicanizadas les garantiza igualmente el acceso a la tecnología y mercados que las transnacionales controlan oligopólicamente, lo cual les coloca en una posición de predominio frente a otros empresa-

rios nacionales. Para las empresas transnacionales la asociación con los grupos también les ha redituado beneficios en varias formas. La participación de los grupos hace posible la realización de proyectos de inversión de cierto tamaño. La asociación les ofrece además la garantía de una acumulación provechosa y segura. Pero sobre todo, este tipo de asociación propicia una alianza con los grupos más que una competencia.<sup>122</sup> En este sentido, la asociación también ha estrechado sus relaciones y articulado sus intereses.

La expansión de los grupos ha contribuido al avance de la diversificación de la industria nacional. Han introducido nuevos productos, nuevas técnicas, han aumentado los volúmenes de producción y de inversión. Sin embargo, la expansión de los grupos ha producido efectos que no implican un desarrollo justo. La elevada participación de los grupos en algunos sectores hace que tengan el control oligopólico del mercado de productos industriales en esos sectores. Esta posición oligopólica tiene efectos negativos sobre el mejoramiento del nivel de vida de la mayoría de la población, los que se advierten en el alto nivel de precios de los productos, en la baja calidad de los mismos y en la imposibilidad consiguiente de ampliar el mercado de esos productos a otros sectores de la población de bajos ingresos. Pero además la alta concentración económica en los grupos tiene efectos negativos sobre la distribución del ingreso nacional, como son el reducido número de empleos que generan los grupos —utilizan tecnologías intensivas en capital—, la baja remuneración de la mano de obra que ofrecen, la alta concentración del ingreso en las familias propietarias de los grupos, etc. Es posible que la política de mexicanización al promover la inversión de los grupos estimule un desarrollo equilibrado, pero paradójicamente está produciendo efectos contrarios a un desarrollo justo.<sup>123</sup>

## CAPITULO IV

### LA POLITICA DE MEXICANIZACION; LOS LIMITES DE SU EJECUCION EFECTIVA

En el capítulo anterior se han examinado tres lógicas que podrían justificar la política de mexicanización. Las dos primeras, que se refieren al objetivo de regular el comportamiento de la inversión extranjera, se desdoblán en seis argumentos específicos, de los cuales cinco están apoyados en el presupuesto clave de que la propiedad mexicana de la mayoría del capital (51%) de las empresas conjuntas o mexicanizadas garantiza a los inversionistas mexicanos el control de las mismas. Este presupuesto, como se anticipó, presenta serias debilidades que la evidencia empírica comprueba. Las debilidades de este presupuesto permiten cuestionar seriamente la eficiencia de la mexicanización como estrategia. Por tanto, la aplicación efectiva de la mexicanización depende, al menos de acuerdo con estos cinco argumentos, de que el capital extranjero minoritario no controle las empresas mexicanizadas.

El primer objetivo del presente capítulo es examinar con mayor amplitud este presupuesto y presentar, a partir de la evidencia empírica que se tiene, algunas de las maneras por las que los inversionistas extranjeros obtienen y mantienen el control de las empresas mexicanizadas. Asimismo, en estrecha relación con el objetivo anterior, este capítulo se propone examinar varias de las condiciones que limitan la ejecución efectiva de la política de mexicanización, en especial el sistema de normas jurídicas que establecen los instrumentos compulsorios para la aplicación de dicha política. Un segundo objetivo del capítulo es considerar las posibilidades que el estado tiene para modificar la instrumentación jurídica de modo que las limitaciones que restringen la ejecución efectiva de la mexicanización sean superadas.

Ahora bien, como el estudio de la cuestión del control de empresas mexicanizadas por inversionistas extranjeros plantea un problema metodológico inicial, el de establecer un concepto de "control", antes de emprender la tarea que marcan los dos objetivos centrales de este capítulo se intentará discutir un concepto operacional de control (jurídico). Seguidamente a la discusión del concepto de control (jurídico) se tratará también de distinguir y precisar otros tipos de control.

#### A) El concepto de control

El establecimiento de un concepto de control es una cuestión crítica.<sup>124</sup> Para aproximarse al mismo es preciso formular una pregunta básica: ¿sobre qué se ejerce el control? Rigurosamente, el control no puede ejercerse más que sobre el proceso de toma de decisiones de la empresa. Esta aclaración permite eliminar ambigüedades de significado respecto a la idea de control. Las frases "control de la empresa", "control de las políticas de la firma", "control sobre las decisiones de la empresa", etc., no son más que expresiones elípticas de la frase "control sobre el proceso de toma de decisiones de la empresa". Una vez aclarado esto, es posible pensar entonces que el examen del proceso de toma de decisiones dentro de la empresa lleve a establecer un aceptable concepto operacional de control (jurídico).

El examen del proceso por el que las decisiones de la empresa son tomadas puede llevarse a cabo mediante el estudio del mismo como modelo estructura-funcionalista similar al proceso estatal de toma de decisiones.<sup>125</sup> El proceso empresarial y el proceso estatal se diferencian porque los actores de ambos procesos son distintos y porque sus respectivos contextos son igualmente distintos. No obstante, vistos los dos como modelos estructural-funcionalistas, comparten las mismas características de estructura y funcionamiento. Así, puede afirmarse que el proceso de toma de decisiones dentro de la empresa también lo integran cinco etapas o elementos: 1) establecimiento de objetivos; 2) identificación de opciones posibles; 3) adopción de una decisión; 4) ejecución de la decisión; y, 5) modificación de cualquiera de las

etapas precedentes. Toda decisión implica siempre cada una de las etapas del proceso, si bien con frecuencia no todas ellas se hacen visibles o los actores del proceso (accionistas, directores, etc.) no están conscientes de su existencia.

El primer paso para adoptar una decisión o tomar una acción empresarial es que los actores que participan en el proceso establezcan los objetivos que buscan alcanzar. Ahora bien, los objetivos de un proceso de toma de decisiones no necesariamente requieren ser hechos explícitos o ser establecidos deliberadamente. Los objetivos pueden existir tácitamente por cuanto que pueden derivarse del conjunto de orientaciones e intereses compartidos por todos los que participan en las decisiones. Precisamente por ello es posible que los objetivos permanezcan implícitos cuando se identifican las opciones posibles para la acción empresarial. En otras palabras, los objetivos de un proceso de toma de decisiones pueden existir aunque no tenga lugar una actividad de formulación explícita de objetivos. Por otro lado, los intereses de los actores pueden ser congruentes en algunas áreas y divergentes en otras. Como los objetivos corresponden a intereses específicos de los actores, los objetivos que se establecen al iniciar un determinado proceso pueden tener una referencia concreta con los intereses de un actor o grupo de actores y no necesariamente con los intereses de todos los actores. Es decir, los objetivos establecidos pueden representar sólo intereses específicos del actor o grupo de actores que logró imponerlos.

Una vez que se han establecido los objetivos —en forma explícita o implícita—, la siguiente etapa consiste en identificar las posibilidades de acción que tiene la empresa para alcanzar esos objetivos. El proceso de identificación de las posibles opciones de acción puede ser parcial e incompleto, pues es posible que algunas alternativas no sean identificadas. Puede ocurrir también que algunas de las opciones que se identifiquen no sean factibles por su viabilidad o por su costo. A pesar de ello, la elección de una opción que posteriormente se haga dependerá de la amplitud de la gama de opciones que se haya identificado.

Por otra parte, en el caso de que los intereses de los actores que intervienen en el proceso sean divergentes, la identificación de opciones puede no considerar alternativas que responden a intereses específicos de aquellos actores que no prevalecieron al establecerse los objetivos.

La tercera fase del proceso de toma de decisiones dentro de la empresa es la elección de una de las opciones que se han identificado, o sea, la adopción de una decisión. En esta etapa tiene lugar la consideración de la factibilidad y costo de cada una de las opciones identificadas. La consideración de la viabilidad de las opciones está basada en el estudio de las condiciones internas y externas a la empresa que restringen o posibilitan su elección. Como resultado de la consideración de la factibilidad y costo de las opciones de acción empresarial más viables, es posible que se introduzcan modificaciones a ellas basadas en las condiciones que limitan su adopción. Pero cuando los intereses de los actores son divergentes, la adopción de una decisión no necesariamente debe responder a todos los intereses presentes en el proceso decisional y, en consecuencia, puede no modificarse o ajustarse la opción más viable para tomar en cuenta los intereses no convergentes de aquellos actores que no prevalecieron. En este caso, la adopción depende de la fuerza necesaria de un actor o grupo de actores para imponer la decisión de acuerdo con sus propios intereses, sin que sea necesaria la articulación de los intereses divergentes de aquellos actores que carecen de la fuerza de decisión.

Después de que se ha elegido una acción empresarial, el siguiente paso es ejecutar la decisión tomada, es decir, llevar a la práctica la acción empresarial escogida. La ejecución de la decisión determina la conducta económica de la empresa. De igual manera, las condiciones de los contextos interno y externo a la empresa pueden modificar la ejecución de la decisión empresarial o hacer que ésta sea ejecutada sólo parcialmente.

Por último, la etapa final del proceso de toma de decisiones dentro de la empresa es la de modificación de cualquiera de las fases precedentes. A partir de la experiencia obtenida en la

ejecución de la acción empresarial —derivada de las dificultades y problemas enfrentados y los éxitos y fracasos obtenidos—, es posible que se establezca un proceso de retroalimentación que relacione los resultados de la acción empresarial con las etapas anteriores del proceso decisional. Como consecuencia es probable que se modifiquen las etapas de ejecución, de adopción de la decisión, de identificación de opciones posibles y de establecimiento de objetivos.

La anterior descripción ha presentado las cinco operaciones funcionales o etapas que conforman el proceso empresarial de toma de decisiones visto como modelo estructural-funcionalista. Sin embargo, la descripción no es suficiente para entender por qué se realiza cada una de las etapas del proceso o por qué funciona el modelo. Para entender ello es preciso considerar aquellos factores propios de los actores que posibilitan el desarrollo del proceso; esto es, la explicación de por qué se llevan a cabo las fases de un proceso debe atender a aquellos factores que hacen que los actores actúen en el proceso. Estos factores, necesarios en cada etapa del proceso, son: los intereses, el poder de decisión y la capacidad de decisión de los actores. Los tres factores mencionados son necesarios para una acción efectiva de los actores —y de la empresa, en consecuencia—, pero ninguno solo es suficiente.

El primer factor necesario de un proceso empresarial de toma de decisiones son los intereses de los actores. Los intereses son las orientaciones que guían a las empresas en su actuación en la economía. La conducta económica de las empresas no puede ser explicada si no se consideran los intereses de los protagonistas que participan en sus procesos internos de toma de decisiones. Tales intereses además de que mueven a los actores a llevar a cabo cada una de las etapas de un proceso, determina el sentido y alcance (contenido y orientación) con que se realizan éstas. El establecimiento de objetivos, la identificación de opciones posibles de acción empresarial, la elección de una opción, la ejecución de la decisión empresarial y la modificación de todas las etapas precedentes, se hacen siempre en función de los

intereses de los propios actores. Ahora bien, al formar una empresa los inversionistas que la crean tienen intereses que son convergentes o comunes en áreas más o menos amplias. Un interés básico de todos es, por ejemplo, la maximización de las ganancias a largo plazo. Sin embargo, es posible que existan áreas en las que sus intereses sean divergentes. En el capítulo anterior se examinó el caso de algunas áreas en las que los intereses de los inversionistas mexicanos y los de los extranjeros son divergentes. Cuando los intereses que dan inicio a un proceso decisonal son comunes a todos los actores, dichos intereses serán los que guíen la acción de la empresa. Pero cuando se inicia un proceso en el que los intereses de los actores son divergentes, serán los intereses de aquellos actores que logren imponerlos los que orientarán la acción corporativa. En otras palabras, los intereses mueven a actuar a los actores del proceso en el sentido en que lo hacen, pero los intereses por sí solos no son suficientes para explicar por qué actúan los actores. Para que los actores actúen en el proceso se requiere asimismo que tengan el poder para actuar, esto es, el poder de decisión.

El poder de decisión de los actores es el segundo factor básico del proceso de toma de decisiones dentro de la empresa y el que determina el control sobre éste. El poder es lo que habilita a los actores para ejercer una influencia en las diversas fases del proceso decisonal o la fuerza de los actores para actuar en cada etapa del mismo a fin de imponer sus intereses. Los actores de un proceso son protagonistas del mismo porque poseen un determinado poder de decisión, un poder para actuar. Dicho de otra forma, el poder de decisión convierte en actor de un proceso a aquel que lo tiene. La fuente originaria de poder dentro de la empresa es la propiedad, pero ésta no es, como se verá más adelante, la única fuente de poder ni tampoco es necesariamente la fuente del poder más efectivo. Los propietarios (socios o accionistas) de una empresa (sociedad anónima)<sup>126</sup> son, por ende, los actores principales de sus procesos internos de toma de decisiones. De igual manera, los procesos en los que participan los propietarios son los procesos básicos dentro de la empresa, pe-

ro tampoco son los únicos. El poder de decisión que se deriva de la propiedad (derecho de voto) es un poder jurídico o institucionalizado. Ello se debe a que es el único poder que legalmente se acepta como legítimo para influir en los procesos de decisión básicos —en otras palabras, es el poder para actuar que está jurídicamente reconocido y reglamentado para servir como tal—, a que su magnitud está objetivamente determinada por criterios cuantitativos legalmente instituidos, a que su ejercicio está sujeto a reglas jurídicas que establecen una racionalidad para el juego o interacción de fuerzas, y a que es la fuente reconocida de poder para los procesos decisionales secundarios dentro de la empresa. Desde luego, existen también otros actores en la empresa como los miembros de los órganos de dirección (consejos, juntas, etc.) y los responsables de la administración diaria (directores, gerentes, etc.). Todos estos actores actúan en procesos de niveles inferiores. El control sobre los procesos básicos otorga, en principio, el control sobre los procesos jerárquicamente inferiores.

Ahora bien, como los distintos actores (propietarios, etc.) dentro de la empresa tienen sus propios intereses, es obvio que cada actor ejerce su influencia o poder de decisión de acuerdo con dichos intereses, esto es, cada actor usa su poder para alcanzar sus propios objetivos. Por otra parte, los intereses de los actores pueden ser además convergentes o divergentes. Ante una pluralidad de intereses, la cuestión que se plantea entonces es la de cuáles de los intereses presentes en el proceso podrán prevalecer en cada etapa del mismo. Para que un actor o grupo de actores ejerza su influencia o poder de decisión de manera que sean sus intereses los que prevalezcan en cada etapa del proceso, se requiere que el poder de decisión de ese actor o grupo de actores sea suficiente o bastante para imponerse frente al de los otros actores. Es en este sentido como debe entenderse el control sobre el proceso de toma de decisiones, pues un actor o grupo de actores tiene el control si cuenta con el poder suficiente para realizar cada una de las etapas del proceso aun en contra de la oposición de otros actores. El concepto operacional

de control que puede establecerse entonces se podría formular en estos términos: control es la suficiencia de fuerza decisoria o capacidad de un actor o grupo de actores para establecer sus propios objetivos, para identificar las opciones de acción, para elegir entre las opciones identificadas, para llevar a cabo la acción escogida y para modificar cualquiera de las fases anteriores, aun en contra de la resistencia de otros actores.<sup>127</sup> Dado que el poder que determina el control es un poder jurídico o institucionalizado, el control es un control jurídico, de jure o institucional. Es preciso puntualizar que la amplitud del concepto de control que se ha establecido permite incluir el caso de control pasivo e indirecto que no siempre es considerado como tal. Es posible que un actor o grupo de actores no tenga el poder suficiente para decidir la realización de las distintas etapas del proceso, aunque es posible que tenga, en cambio, el poder suficiente para decidir que en un proceso dado no sean establecidos los objetivos que otro actor o grupo de actores pretende fijar, no sean consideradas las alternativas identificadas por otros actores, no sea elegida la opción apoyada por otro actor o actores, no sea ejecutada finalmente la decisión tomada, o bien no sea modificada ninguna de las etapas previas del proceso como lo pretenden otro actor o actores. Esta forma de ejercer el poder implica un tipo de control negativo o pasivo, pues si bien el actor o grupo de actores no tiene la capacidad para efectuar las etapas del proceso, tiene en su lugar la posibilidad de determinar el sentido y alcance de la toma de decisiones al oponerse eficazmente a la realización de las diversas fases del proceso de decisión que otro actor o grupo de actores pretenda llevar a cabo. De igual modo, es posible que el actor que posee este poder tenga un control indirecto en la empresa puesto que con él puede influir eficazmente sobre el actor o grupo de actores que tiene más probabilidades de efectuar las diferentes etapas del proceso de decisión —aquel que cuenta con un poder de decisión considerable— al poder oponerse a la realización de la toma de decisiones en tanto no sean articulados sus intereses en el proceso. De esta manera, el actor que tiene el control pa-

sivo puede determinar el sentido y alcance de las diversas fases del proceso decisonal cuando sus intereses son articulados, y así puede influir decisivamente en la conducta económica de la empresa.

El tercer factor necesario del proceso de toma de decisiones en la empresa es la capacidad de decisión de los actores. La capacidad es la aptitud o habilidad de los actores para llevar a cabo las diversas partes que componen el proceso. Está constituida por la calificación técnica, la información, los recursos y los mecanismos institucionales que tengan los actores. Hay por lo menos tres clases de capacidad que son necesarias para la toma de decisiones en la empresa, la administrativa, la tecnológica y la de comercialización. ¿En qué sentido la capacidad es un factor necesario? Para que un actor o grupo de actores pueda efectivamente establecer objetivos explícitos para el proceso, identificar opciones de acción, realizar la estimación de factibilidad y costo de las opciones identificadas, ejecutar la decisión tomada y modificar cualquiera de las etapas precedentes, requiere tener capacidad de decisión, es decir, la aptitud o habilidad para realizar esas actividades. Sin la capacidad para actuar los actores no tienen posibilidad de realizar de hecho las etapas de un proceso. La capacidad es así un factor que influye en el sentido y alcance de las fases de un proceso. Es posible considerar entonces que la capacidad determina un segundo tipo de control, el control de hecho, de facto o técnico: cuando la habilidad o aptitud de un actor o grupo de actores permite al mismo realmente establecer los objetivos de un proceso en forma explícita, identificar las alternativas de acción, efectuar la consideración de factibilidad y costo de las alternativas identificadas, llevar a cabo la opción elegida y modificar cualquiera de las fases previas del proceso, puede decirse entonces que ese actor o grupo de actores tiene el control de hecho sobre el proceso de decisión. Posee el control de hecho quien haciendo uso de su capacidad efectúa en realidad las fases de un proceso.

Por lo general la capacidad de los actores no ha sido considerada un factor necesario en el proceso, lo que ha dado lugar

a que el poder de decisión sea visto como un factor suficiente para determinar el control efectivo sobre el proceso.<sup>128</sup> Pero el poder de decisión no es suficiente para la acción efectiva de los actores. Un actor o grupo de actores puede tener el control jurídico sobre el proceso de decisión pero no tener el control de hecho sobre el mismo.<sup>129</sup> Normalmente se espera que los actores que tengan el control jurídico tengan igualmente el control de hecho, pero esto no es siempre así. Puede ocurrir que por su aptitud o habilidad un actor o grupo de actores que participa en un proceso lleve efectivamente a cabo las diversas etapas del mismo, aun cuando no tenga el control jurídico. Aquí el actor o grupo de actores tiene el control de hecho y, aunque no tenga el control jurídico, determina el contenido y orientación de la toma de decisiones utilizando su capacidad. Debe señalarse que en este caso, desde luego, el actor o grupo de actores actúa en el proceso llevando efectivamente a cabo sus etapas porque el actor o grupo de actores que tiene el control jurídico lo ha decidido así, es decir, ha determinado que ése sea el "centro del control de hecho". Ahora bien, tampoco basta con tener sólo el control de hecho para tener el control efectivo. Se requiere asimismo el control jurídico.

Hasta este punto se han considerado dos tipos de control a partir del examen de los factores necesarios para el desarrollo de todo proceso. Cada tipo de control depende de uno de esos factores necesarios. Hay otros tipos de control que no dependen de estos factores.<sup>130</sup> El examen de esos otros tipos deberá establecer en qué sentido preciso ha de entenderse la idea de control en cada uno de ellos.

Desde luego, no es necesario aclarar que los factores señalados no son los únicos que condicionan o circunscriben el proceso de toma de decisiones. Las decisiones empresariales no pueden reducirse a una mera toma de ellas a partir de estos factores, pues están igualmente determinadas por un cúmulo de condiciones que forman el contexto en el que son adoptadas y en el que deben ejecutarse. Es decir, el proceso está condicionado además por un conjunto de factores que forman los contextos interno

y externo de la empresa —o de los actores— para efectuar cada etapa del proceso de decisión. El contexto interno está formado por el grupo de condiciones que son propias de la empresa y que circunscriben internamente la autonomía de la misma para actuar, como el tamaño de la firma, la situación financiera, la integración vertical y horizontal, la pertenencia a un grupo económico, la propia política de la empresa, etc. El contexto externo está formado por el grupo de condiciones que son externas a la empresa y que, por consiguiente, limitan externamente la autonomía de la misma para la acción, como el volumen del mercado local, la situación de la economía, el ciclo económico del capitalismo mundial, las posibilidades de exportación, las políticas estatales de regulación, etc. Es posible, por ello, que otros tipos de control sobre el proceso estén relacionados con algunos de estos factores o condiciones que limitan la autonomía de la empresa para actuar en la economía.

La autonomía de la empresa es la capacidad que tiene para establecer sus propios objetivos, para identificar alternativas de acción que permitan alcanzar esos objetivos, para elegir entre esas alternativas, para ejecutar la acción elegida y para modificar la acción empresarial una vez que se ha elegido y ejecutado. Pero ¿cuándo tiene la empresa autonomía? La autonomía de la empresa puede ser externa e interna. Un sistema es autónomo de fuerzas externas si las acciones de ese sistema no pueden ser predichas a partir del conocimiento de las condiciones que forman su contexto externo. Cuando un factor del contexto externo no constituye una fuerza que influya sobre el sistema de suerte que éste puede realizar su acción independientemente de esa fuerza, el sistema es autónomo y, por lo mismo, la acción no es predecible. En cambio, cuando un factor del contexto externo ejerce una influencia tal que el sistema no puede dejar de considerar esa influencia en la realización de su acción, el sistema no es autónomo puesto que su acción está determinada por el influjo de ese factor y, en ese sentido, puede decirse que es predecible. Una empresa tiene autonomía externa cuando los factores de su contexto externo no influyen sobre ella, de manera que sus acciones no

están determinadas por esas condiciones y, por lo mismo, no son predecibles. Por el contrario, una empresa no tiene autonomía externa cuando los factores de su contexto externo actúan sobre ella ejerciendo un influjo que no puede dejar de tener en cuenta en la realización de sus acciones, si éstas han de ser efectivas, de suerte que dichas acciones están determinadas por esos factores y consiguientemente son predecibles. La manera en que los factores externos influyen sobre la empresa en el proceso de toma de decisiones y en que consecuentemente determinan las acciones de la misma, es la siguiente: por un lado, la empresa puede ser forzada, por la fuerza o influencia de actores externo a ella, a aceptar establecer objetivos distintos y adoptar decisiones o políticas diferentes a las consideradas por ella; por otro, las condiciones externas pueden principalmente hacer que la empresa descarte o excluya objetivos o alternativas de acción que en otras circunstancias estarían abiertos para ella. Por otra parte, un sistema es internamente autónomo si los factores que corresponden al propio sistema hacen posible que el mismo pueda actuar. Una empresa tiene autonomía interna, entonces, en la medida en que las condiciones que son propias de la empresa hacen factible que la misma realice acciones. La manera en que las condiciones internas influyen sobre la empresa en el proceso de toma de decisiones, es fundamentalmente haciendo que la firma decida o excluya establecer determinados objetivos y elegir ciertas opciones de acción. En suma, la autonomía está definida por los límites y posibilidades que implican los factores que ejercen sobre la empresa una influencia ineluctable. La autonomía será mayor cuanto menos restricciones influyan sobre la empresa en las diferentes etapas del proceso de decisión, y, a la inversa, la autonomía será menor cuanto más sean los límites.

Los factores que pueden determinar otros tipos de control son los externos. Sin embargo, para entender de qué manera esos factores externos actúan restringiendo la autonomía, es preciso examinar primero un factor fundamental del contexto interno de la empresa, el poder económico para actuar. El poder, en un sentido general, está constituido por los recursos (financieros,

tecnológicos, organizacionales, etc.) de que disponga la empresa. El poder jurídico, como se ha visto, es un factor específicamente propio de los actores, en tanto que el poder económico es un factor más bien propio de la empresa que de los actores. El poder económico es lo que permite a los actores que tienen el control jurídico actuar en el sentido económico dentro del proceso de toma de decisiones, y, por tanto, lo que hace posible a la empresa actuar en la economía. Los actores en el proceso para tomar una decisión institucional ejercen su poder jurídico, pero para adoptar una decisión que sea factible de realizarse en la realidad se apoyan en el poder económico de la empresa. Los límites del poder económico son los límites de la autonomía interna de la empresa para actuar.<sup>131</sup>

Ante los límites de los recursos propios para realizar actividad económica, la empresa tiene la posibilidad de obtener recursos de fuentes externas. La empresa puede establecer entonces una relación con proveedores que poseen los recursos económicos con que cuenta a fin de que le suministren los mismos. El suministro de recursos se realiza generalmente con base en un acuerdo entre la empresa y el proveedor (contratos de préstamos financieros, de transferencia de tecnología, etc.), el cual es adoptado en un proceso de negociación (proceso bilateral de decisión). Ahora bien, al relacionarse y negociar la empresa con un actor (proveedor) del contexto externo es posible que vea restringida su autonomía de acción por virtud de la influencia que dicho actor externo puede ejercer sobre ella dadas ciertas circunstancias. Puede ocurrir que el poder económico (poder de negociación) del actor externo constituya una fuerza que actúe sobre la empresa de modo efectivo. Esta influencia del poder económico del actor externo puede ser tan eficaz que la empresa no pueda dejar de considerarla al efectuar una o más etapas del proceso de decisión. El actor externo al ejercer esta influencia puede imponer a la empresa otros objetivos y políticas no establecidos ni consideradas por ella en el proceso de decisión respectivo, o bien, inducir a la misma empresa a que descarte opciones de acción factibles. Es en este sentido como puede entenderse que el actor ex-

terno ejerce un control económico sobre el proceso de toma de decisiones de la empresa, ya que el actor externo determina el sentido y alcance de una o más de sus etapas.<sup>132</sup> La fuente del poder de negociación (o decisión) de un actor externo son los recursos económicos que posee (financieros, tecnológicos, acceso a mercados, etc.). Pero la sola posesión de recursos no determina el poder económico de un actor externo, ya que es necesario que concurren también ciertas circunstancias: que la empresa tenga interés en obtener su suministro o que dependa de dichos recursos, etc.

Las formas como los actores externos pueden condicionar la autonomía de la empresa y pueden, por lo mismo, ejercer un control económico, son diversas. Los actores externos pueden ejercer influencia desde un proceso de negociación o desde el interior mismo de un proceso de decisión interno de la empresa. El control económico se puede ejercer sobre el proceso de decisión interno en que se origina el proceso de negociación relativo —como en el ejemplo que a continuación se presenta—, al igual que sobre otros distintos procesos de decisión internos que no dan lugar a o no están conectados con ningún proceso de negociación. El examen de alguna de las formas como un actor externo limita la autonomía de la empresa puede servir para entender este tipo de control. Una forma en que un actor externo ejerce un control económico sobre un proceso de decisión interno desde un proceso de negociación es ésta: puede ser el caso que en una negociación el proveedor emplee su poder para condicionar el suministro de los recursos demandados por la empresa al suministro paralelo de otros recursos de que dispone pero que no son requeridos por ésta; cuando el proveedor sujeta el suministro de los recursos a una transferencia en paquete y la empresa acepta, está determinando el contenido y orientación de la decisión de esta última.<sup>133</sup>

Así pues, los recursos económicos son, al igual que la propiedad, fuente de poder que permite influir en los procesos de decisión de la empresa. El control económico sobre un proceso empresarial de decisión existe, entonces, cuando un actor externo

tiene el poder económico suficiente, basado en los recursos económicos que posee y dadas ciertas condiciones, para influir efectivamente sobre una empresa que realiza las etapas de un proceso de decisión, y moviliza ese poder de modo tal que determina el sentido y alcance de dichas etapas. Por esta razón es posible afirmar también que el poder económico de un actor externo puede ser más efectivo para influir en un proceso que el poder jurídico de los actores internos.

El control económico es un tipo de control externo ya que depende de un factor que es externo a la empresa. Pero el control económico no es el único tipo de control externo. Hay además otros dos tipos, el control jurídico externo y el control de hecho externo.

El control jurídico externo existe cuando un actor externo a la empresa —un actor que no es accionista, consejero, gerente, etc.— tiene un poder jurídico suficiente para ejercer una influencia efectiva sobre un proceso de decisión interno de la empresa de manera que sus actores internos no pueden dejar de tenerlo en cuenta al realizar las etapas de dicho proceso. Mientras que la fuente del poder jurídico de los actores internos es la propiedad, en el caso de los actores externos la fuente es su poder económico, pero a diferencia del poder jurídico interno que está instituido legalmente, el poder jurídico externo emerge necesariamente de un acuerdo jurídico entre los actores de un proceso de negociación. En el acuerdo al que llegan una empresa y un proveedor para el suministro de un recurso se establecen no solamente las condiciones económicas (contenido) del acuerdo, sino que asimismo se establecen las condiciones institucionales o jurídicas que garantizan el cumplimiento de las primeras. Estas condiciones institucionales son la instrumentación jurídica del acuerdo. El conjunto de normas jurídicas en que consiste tal instrumentación establecen relaciones jurídicas entre la empresa y el proveedor confiriéndoles derechos (poder jurídico) e imponiéndoles obligaciones (restricciones). Ahora bien, el contenido de los derechos y obligaciones de los actores no es más que la expresión jurídica del acuerdo alcanzado respecto a las condiciones

económicas. Si éstas implican que se otorga al actor externo un control económico sobre procesos internos de la empresa, las condiciones institucionales expresarán jurídicamente la obtención de ese control confiriendo al mismo actor un poder jurídico externo suficiente para influir en esos procesos, o bien, imponiendo obligaciones (restricciones) a la empresa que limitan su autonomía para actuar en tales procesos. Hay control jurídico cuando por virtud de un acuerdo se confiere al actor externo la facultad para "aprobar" o "ratificar" las decisiones de las asambleas o consejos, e incluso la facultad para tener "voz" en el seno de tales órganos. El control jurídico de este tipo lo tienen por lo general los bancos acreedores frente a sus empresas deudoras insolventes o carentes de liquidez, como resultado de los acuerdos de renegociación de sus deudas.<sup>134</sup> Hay asimismo control jurídico cuando se pactan cualquier tipo de "cláusulas restrictivas" o "cláusulas atadas" en los contratos de transferencia de tecnología, de préstamos financieros, etc. La manera en que este poder o estas restricciones determinan el sentido y alcance de las etapas de un proceso es imponiendo a la empresa objetivos y políticas no considerados por ella o haciendo que descarte opciones de acción factibles.

El control jurídico externo es semejante al interno con la diferencia de que es un actor externo el que lo ejerce. Si una empresa carece de las habilidades necesarias para realizar las diferentes etapas de un proceso de decisión, puede suplir esa carencia obteniendo los servicios de un proveedor quien por medio de los cuales proporcionará esas habilidades. Los tres tipos de capacidad que son necesarios en la empresa pueden proveerse a través de servicios externos. Las capacidades administrativa y de comercialización se suministran usualmente a través de servicios administrativos pactados en contratos de administración (management contracts),<sup>135</sup> en tanto que la capacidad tecnológica se provee comúnmente por medio de la asesoría de firmas consultoras en ingeniería y economía, misma que se conviene en contratos de asistencia técnica. Así, cuando un actor externo lleva realmente a cabo una o más etapas de un proceso de decisión em-

pleando su capacidad, ese actor tiene un control de hecho externo sobre la empresa.

B) Formas de control extranjero de empresas  
mexicanizadas

Primeramente, es necesario aclarar el alcance de la política de mexicanización. En el apartado anterior se han distinguido cinco tipos de control, dos de índole interna y tres de índole externa. Empero, la mexicanización tiene que ver únicamente con el control jurídico interno —del cual se ha proporcionado ya un concepto operacional—. Tal y como fue diseñada, la mexicanización tiene como objetivo garantizar que los socios mexicanos ejerzan el control jurídico sobre el proceso de toma de decisiones.<sup>136</sup> La razón de por qué la mexicanización no se propone asegurar para los mexicanos también el control de hecho interno<sup>137</sup> es que su diseño como estrategia ha partido del diagnóstico dado sobre la causa del comportamiento problemático de las empresas extranjeras. De acuerdo con ese diagnóstico, los problemas que éstas ocasionan se originan en el hecho de que son mayoritaria o totalmente propiedad del capital extranjero, y es la propiedad mayoritaria o total la que confiere el control. El diagnóstico no reconoció a la capacidad de decisión como un factor independiente que da lugar a un tipo de control distinto al jurídico o dió implícitamente por supuesto que cada propietario tiene capacidad de decisión. Ahora bien, el control jurídico en manos mexicanas no es una condición suficiente para ejercer un control efectivo sobre las empresas mexicanizadas. Para ello se precisa tener además el control de hecho. La acción efectiva de los actores mexicanos dentro del proceso depende de que posean tanto el poder suficiente de decisión como la capacidad de decisión. No obstante este alcance limitado, la mexicanización puede actuar para hacer que los mexicanos que no tengan capacidad de decisión propia ejerzan indirectamente el control de hecho: los actores mexicanos que tienen el control jurídico pueden decidir qué otros actores serán los que con su capacidad realmente lleven a cabo las diversas etapas del proceso de decisión, es de-

cir, pueden determinar el "centro del control de hecho".<sup>138</sup>

Un análisis lógico del presupuesto crucial, según el cual la participación mayoritaria de mexicanos en el capital de las empresas asegura en su favor el control sobre éstas, muestra que es más o menos cierto. Es posible que la mayoría confiera la capacidad decisoria a los socios mexicanos: el 51% del capital es una proporción del mismo que garantiza cuantitativamente la suficiencia de fuerza decisoria a los inversionistas mexicanos frente al 49% que corresponde a los inversionistas extranjeros. Pero esta posibilidad se apoya a su vez en por lo menos tres presupuestos: a) que los inversionistas mexicanos tienen el interés de actuar en los procesos de toma de decisiones de las empresas conjuntas; b) que la mayoría suficiente para asegurar la capacidad decisoria en manos nacionales es la que representa el 51% del capital; y, c) que la fuerza decisoria de los actores mexicanos (accionistas y consejeros) es siempre proporcional a su participación en el capital. Estos presupuestos subsidiarios parecen ser igualmente ciertos con base en la lógica. Es posible que un inversionista mexicano que tiene una participación en el capital de una empresa mexicanizada tenga tanto el interés de obtener una ganancia por su capital invertido (interés básico) como el interés de actuar en la toma de decisiones de la empresa (interés derivado). En general, el interés de actuar de los capitalistas se explica porque la obtención de una ganancia depende asimismo de la participación de los propios capitalistas en la toma de decisiones, única forma de asegurar la realización de su interés básico. Es posible también que el 51% del capital constituya una mayoría suficiente, ya que al ser la fuerza decisoria proporcional a la propiedad del capital el 51% es una proporción de capital que mínimamente permite garantizar una suficiencia de fuerza decisoria. La legislación mercantil mexicana admite, por otra parte, el principio de la mayoría mínima de las acciones como base para la adopción de decisiones dentro de las empresas. Finalmente, es posible que los actores mexicanos tengan un poder de decisión proporcional a su inversión en el capital en virtud de que la legislación mercantil otorga igualdad de

derecho de voto a todas las acciones representativas del capital y a todos los miembros de los órganos de dirección. Sin embargo, no obstante este análisis lógico, un examen empírico del presupuesto clave —y de sus presupuestos subsidiarios— muestra que no es necesariamente cierto. Hay poca evidencia empírica que compruebe este presupuesto —y los presupuestos subsidiarios— y, en cambio, hay abundante evidencia que lo refuta. Se presentará parte de esta evidencia empírica examinando varias de las formas empleadas por las empresas transnacionales para obtener y mantener el control sobre las empresas mexicanizadas. Asimismo se presentará evidencia de los pocos casos en que los socios mexicanos ejercen el control.<sup>139</sup>

Las formas específicas de control empleadas por los socios extranjeros dependen del tipo de empresa mexicanizada en que participan. Hay varios tipos posibles de empresas mexicanizadas que pueden distinguirse según quienes sean los principales socios mexicanos y extranjeros de las empresas (véase el cuadro 15). Las formas que a continuación se examinan son únicamente algunas de las utilizadas con mayor frecuencia por las corporaciones transnacionales en las empresas conjuntas de los tipos C y D.<sup>140</sup> La mayoría de las formas posibles de control extranjero se presenta en el cuadro 16.

### 1) Control en la estructura de propiedad

Antes de examinar las formas empleadas en los diferentes niveles de decisión, deben considerarse dos formas que aseguran a las empresas transnacionales el control desde la misma estructura de propiedad de las empresas mexicanizadas. Una consiste en aparentar la mexicanización del capital de las empresas conjuntas al tiempo que se tiene en realidad una ilegal participación mayoritaria en el mismo, y la otra consiste en superponer empresas de modo de adquirir una participación mayoritaria real en su capital al tiempo que éstas se mantienen legalmente mexicanizadas. En ambas formas, es la participación mayoritaria lo que garantiza el control.

CUADRO 15  
 TIPOS DE EMPRESAS MEXICANIZADAS  
 SEGUN SUS SOCIOS PRINCIPALES

SOCIOS	empresas transnacionales	empresas extranjeras independientes
grupos y empresas estatales	A	E
grandes grupos económicos	B	F
grupos medianos o empresas independientes	C	G
inversionistas nacionales atomizados	D	H

a) Simulación y prestanombriismo

De acuerdo con el presupuesto examinado, la primera condición para asegurar el control mexicano —o bien, para eliminar el control extranjero— sobre las empresas es que los inversionistas mexicanos tengan la mayoría en el capital. La garantía jurídica que asegura el control mexicano es la restricción legalmente establecida a la participación extranjera en el capital, misma que la limita a un máximo del 49% de éste (art. 5, párr. 7, LIE).<sup>141</sup> De este modo, que el control esté en manos de inversionistas mexicanos va a depender, en principio, de que efectivamente se cumpla esta restricción. Sin embargo, las empresas transnacionales —y también otros inversionistas extranjeros— frecuentemente se han asegurado el control, a pesar de dicha restricción, adquiriendo o teniendo de hecho una participación mayoritaria o total en el capital. La adquisición o tenencia de esta participación de hecho es posible en virtud de su ocultamiento mediante la simulación de una participación mexicana mayoritaria en el capital, que en la mayor parte de los casos im-

CUADRO 16

FORMAS DE CONTROL EXTRANJERO SOBRE EMPRESAS MEXICANIZADAS

Formas de control	En la estructura de propiedad	Simulación y prestanombrismo Piramidación de empresas  Fragmentación de la inversión mexicana Cláusulas de protección a minorías	Establecidas en los estatutos sociales	Acciones mexicanas de voto limitado Convenios de renuncia a ejercer el derecho de voto Contratos que conceden el uso, goce y usufructo de acciones mexicanas Otorgamiento en garantía de acciones mexicanas
	En las asambleas	Limitaciones al poder de decisión de los socios mexicanos  Adquisición por los socios extranjeros de poder de decisión privilegiado	Pactadas contractualmente  Adquisición o tenencia a través de fideicomiso, en forma directa o indirecta, de derechos corporativos de acciones Adquisición de acciones mexicanas con efectos de transmisión legitimadora Obtención de facultades de representación de socios mexicanos Adquisición del uso, goce y usufructo de acciones mexicanas	

		Adquisición en garantía de acciones mexicanas
	Otras formas *	
En los órganos de dirección	Participación mayoritaria de la inversión extranjera en los órganos de dirección	
	Cláusulas de protección a minorías	
	Fragmentación del grupo de consejeros representantes de la inversión mexicana	
	Limitaciones al poder de decisión de los consejeros mexicanos	Convenios de renuncia a ejercer el derecho de voto
	Adquisición por los consejeros extranjeros de poder de decisión privilegiado	Votos de calidad
	Otras formas *	
Formas de control	Limitaciones al poder de decisión de los gerentes mexicanos	Convenios de renuncia a ejercer sus funciones
	Nombramiento de gerentes, directores y apoderados generales	
	Contratos de administración'	
	Cláusulas restrictivas *	
	En la administración diaria	

\* Formas de control jurídico externo

plica la prestación de nombres de mexicanos como velo.<sup>142</sup> En los casos de simulación las empresas transnacionales poseen las acciones que representan la porción del capital que excede al 49% del mismo sin que aparezcan como sus propietarios, manteniendo aparentemente mexicanizadas las empresas. Así, la mayoría o la totalidad de las acciones les garantiza la suficiencia de fuerza decisoria sobre los procesos decisionales de las empresas. La simulación puede hacerse al formar una nueva empresa, al adquirir el capital de empresas establecidas o al "mexicanizar" empresas extranjeras. Como forma de control, la participación de hecho mediante la simulación es manifiestamente ilícita por cuanto constituye una violación a la restricción primordial impuesta a la participación de la inversión extranjera en las empresas mexicanas.

La simulación ha sido históricamente una práctica extendida entre los inversionistas extranjeros, incluidas las empresas transnacionales. Se sabe, por ejemplo, que abogados miembros de firmas de consultoría legal que existen en México —algunas con participación extranjera— a menudo han actuado como prestanombres para sus clientes extranjeros.<sup>143</sup> Sin embargo, no se cuenta con información comprobable sobre la medida en que las empresas transnacionales han usado este medio de control. El secreto que produce la propia simulación ha impedido su detección y cuantificación. Los mismos órganos estatales que aplican la LIE, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SCFI), no han tenido hasta 1982 la posibilidad efectiva de descubrir casos de simulación y prestanombrismo.

Varias condiciones o factores condicionantes han limitado la ejecución efectiva de la política de mexicanización. Estas condiciones circunscriben la capacidad del estado para identificar la real participación extranjera en el capital de empresas mexicanas y la autonomía del estado para restringir efectivamente dicha participación según las limitaciones legales. Los principales factores condicionantes son el sistema de normas jurídicas que instrumentan la política de mexicanización (LIE y disposicio-

nes reglamentarias) y la infraestructura legal que establece el contexto institucional dentro del cual se desenvuelve la actividad empresarial privada (legislación mercantil).<sup>144</sup> Sin embargo, algunos de estos factores han cambiado a partir de 1983. El estado mexicano efectuó dadas sus severas limitaciones financieras una modificación a la legislación mercantil,<sup>145</sup> postergada desde 1972, misma que era necesaria para llevar adelante una reforma fiscal que le permitiera fortalecer su poder financiero para actuar. Esta reforma a la legislación mercantil ha tenido como resultado concomitante la ampliación de la capacidad y autonomía del estado (del órgano regulador o administrador de la LIE) para aplicar efectivamente las normas que restringen la participación extranjera en el capital. A continuación se examinan los factores prevaecientes hasta 1982 y los cambios efectuados en ellos desde 1983, así como aquellos otros factores que aún circunscriben la capacidad y autonomía estatales.

Los factores más importantes han sido el régimen mercantil de expedición y circulación de acciones y el régimen de nominatividad de acciones establecido por la LIE como respuesta a aquél. La legislación mercantil permitía hasta 1982 la expedición y circulación de títulos al portador representativos del capital que hacían anónima su titularidad (arts. 111 LSM y 69 LTOC). Esta permisividad de la legislación mercantil posibilitaba, por un lado, el ocultamiento de una participación extranjera de hecho en el capital a través del anonimato de las acciones al portador, y hacía imposible, por el otro, la identificación de los titulares de éstas. El anonimato permitía simular una participación mexicana mayoritaria en el capital. Para evitar la participación de hecho oculta en el anonimato, la LIE estableció una forma de identificación de la titularidad de las acciones: un régimen obligatorio de nominatividad de las acciones propiedad de inversionistas extranjeros (art. 25, fr. II). De acuerdo con este régimen, en una empresa mexicanizada serían obligatoriamente nominativas las acciones que representaran cuando más el 49% del capital, en tanto que las acciones que representaran por lo menos el 51% podrían ser al portador. No obstante, este régimen de nomi-

natividad parcial aún limitaba la capacidad y autonomía del estado. La expedición y circulación de acciones al portador representativas de la mayoría del capital impedían al estado hacer la identificación de su titularidad por cuanto ésta era anónima, lo que posibilitaba la participación extranjera de hecho. Además, este régimen de nominatividad parcial favorecía más el ocultamiento de la participación de hecho que el otro régimen de nominatividad parcial establecido por el Decreto de 1944. Otro factor lo constituía la inadecuada infraestructura legal que permitía el "endoso en blanco" de acciones nominativas (art. 32 LTOC). Por este tipo de endoso las acciones que fueran nominativas por requerimiento legal o por decisión societaria podrían convertirse de facto en acciones al portador y hacerse anónima su titularidad. El endoso en blanco hacía posible el ocultamiento de una participación extranjera de hecho.<sup>146</sup>

Estos factores condicionantes de la capacidad y autonomía del estado fueron modificados por reformas a la legislación mercantil. El Decreto de 1982 reformó el anterior régimen de expedición y circulación de acciones al establecer un régimen obligatorio de nominatividad para todos los títulos representativos del capital que se expidan y circulen (art. 111 reformado LSM). El requisito de que las acciones sean nominativas se impuso tanto a las que se expidieran y circularan a partir de la vigencia de la reforma legal, como a las que ya se habían expedido y se encontraban en circulación. En este último caso, las acciones al portador tendrían que convertirse obligatoriamente en nominativas (art. cuarto transitorio reformado Decreto de 1982). La nominatividad general y obligatoria de las acciones amplía la capacidad estatal para identificar su titularidad y determinar la participación real de la inversión extranjera en el capital, y la autonomía estatal para regular efectivamente esa participación. Con la nominatividad los titulares de las acciones pueden ahora ser identificados. La nominatividad paralelamente hace imposible el ocultamiento de una participación extranjera de hecho detrás del anonimato. El nuevo régimen de nominatividad general elimina, por otra parte, el factor limitante que representaba el

régimen de nominatividad parcial establecido por la LIE. El Decreto de 1982 reformó igualmente la parte de la legislación mercantil que permitía el endoso en blanco de acciones. La legislación dispone ahora (art. 23 reformado LTOC) que el endoso de acciones será siempre a favor de persona determinada y que el endoso en blanco de ellas no producirá efecto alguno. Los inversionistas extranjeros no podrán tener o adquirir así la propiedad de acciones mediante el simple endoso en blanco y, por lo mismo, no podrán tener una participación de hecho oculta en el anonimato. Pero además, el régimen de nominatividad general y la supresión del endoso en blanco hacen menos factible la prestación de nombres de mexicanos como medio para disfrazar la participación extranjera real en empresas mexicanas. Los pretanombres mexicanos y los inversionistas extranjeros enfrentan ahora más riesgos de ser sancionados por la simulación (art. 31 LIE), y estos últimos no cuenta ya con la garantía jurídica para ser considerados propietarios de acciones endosadas en blanco. Por un lado, la aparición de los prestanombres como titulares de acciones los expone a ser requeridos para comprobar su efectiva titularidad mediante la exhibición física de los títulos o por otros medios y, por ende, a ser descubiertos como simuladores. Por el otro, la eliminación del endoso en blanco convierte jurídicamente en propietarios a los endosantes (prestanombres) —el endoso en blanco y la simple posesión jurídica de los títulos no son suficientes ya para legitimar la titularidad— y coloca a los inversionistas extranjeros en una situación de mayor inseguridad jurídica y dependencia frente a aquéllos.

No obstante estas reformas, aún hay otros importantes factores que circunscriben las referidas capacidad y autonomía estatales. Estos factores están relacionados con el propio estado y con las empresas emisoras de acciones, a diferencia de los factores examinados que están relacionados con las acciones y sus titulares. La capacidad y la autonomía no solamente están condicionadas por la identificabilidad de los accionistas, sino también por la posibilidad de averiguar, investigar y verificar respecto a la titularidad efectiva de las acciones. Estos factores

producen el efecto de limitar la capacidad del estado para allegarse o proveerse de información sobre la titularidad efectiva de acciones nominativas, particularmente de aquellas que representen el 51% del capital que la LIE reserva a inversionistas mexicanos. El establecimiento de un régimen general y obligatorio de nominatividad no elimina la posibilidad de ocultar una participación extranjera de hecho por medio de la simulación de una titularidad mexicana de las acciones nominativas que implica la prestación de nombres mexicanos. Los inversionistas extranjeros que actualmente tienen una participación de hecho mediante acciones al portador o mediante acciones nominativas endosadas en blanco pueden mantenerla, aun después de convertir aquéllas en nominativas o de no tener ya validez jurídica el endoso en blanco, a través de agentes mexicanos que presten sus nombres para aparecer como sus titulares. También es posible que nuevos inversionistas extranjeros adquieran participaciones de hecho a través de prestanombres. Esta posibilidad de usar prestanombres está determinada por la dificultad que enfrenta el estado para investigar y verificar la efectiva titularidad mexicana de las acciones. Consiguientemente, estos factores restringen la capacidad para detectar prestanombres mexicanos.<sup>147</sup>

Un primer factor es la carencia de facultades legales por parte de los órganos estatales, el aplicador de la LIE u otros, para vigilar (inspeccionar) el cumplimiento y sancionar el incumplimiento de la obligación de las sociedades emisoras de llevar un "registro de acciones nominativas" (arts. 128 LSM y 24 LTOC), en el cual deben anotarse los datos de identificación de los accionistas, de las acciones y de las transmisiones de éstas. Para los accionistas la inscripción en este registro es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos incorporados en las acciones y para el perfeccionamiento de toda transmisión de ellas (art. 129 reformado LSM).<sup>148</sup> El registro es así el instrumento que a partir del Decreto de 1982 debería permitir a las sociedades anónimas, y consecuentemente también al estado por medio de ellas, identificar a todos sus socios, sean éstos inversionistas extranjeros o nacionales. Sin embargo, la falta

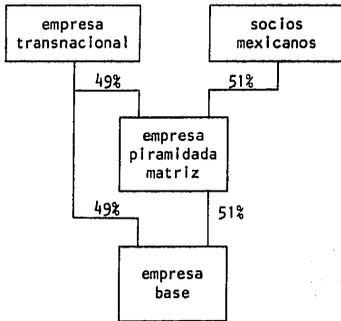
de atribuciones legales de los Órganos estatales hace improbable que efectivamente se lleven estos registros: la experiencia muestra que las sociedades no han llevado en la práctica tales registros y que no ha habido vigilancia ni penalización por parte de las autoridades. El no llevar las sociedades este registro impedirá al estado averiguar la identidad de los accionistas, particularmente de los que aparecen como mexicanos, y el número de acciones que posean. Otro factor es la inexistencia de la obligación de las sociedades en cuyo capital participen inversionistas extranjeros de suministrar al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) los datos de identificación de sus socios mexicanos y de la participación que tengan en las mismas. Actualmente la instrumentación jurídica sólo obliga a proporcionar la información relativa a los socios extranjeros (art. 18, fr. VI, RRNIE).<sup>149</sup> La información sobre los socios mexicanos constituye un elemento indispensable para que el Órgano regulador pueda luego investigar y verificar que su titularidad de las acciones es efectiva. La falta de esta información limita la capacidad del Órgano estatal para detectar casos de prestanombrismo. Un tercer factor lo constituye la carencia que tiene el Órgano estatal de facultades legales para inspeccionar y examinar los registros de las sociedades emisoras y para investigar y comprobar la titularidad efectiva de acciones por parte de mexicanos (facultades para practicar visitas domiciliarias, requerir la exhibición de los títulos, inspeccionar documentos, etc.). La verificación de la titularidad mexicana de las acciones precisa no sólo de la identificación de sus titulares por medio de la nominatividad y la inscripción en el registro correspondiente, sino asimismo de la comprobación de la titularidad efectiva mediante la exhibición física de los títulos o por otros medios. La falta de estas facultades limita consecuentemente la capacidad del Órgano estatal para descubrir prestanombres mexicanos. Un último factor es la falta de cooperación entre las dependencias estatales que tienen competencia e interés en regular y erradicar el prestanombrismo. Este factor no se refiere a deficiencias en la instrumentación jurídica, sino a la inexistencia

de mecanismos institucionales de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SCFI. La SHCP es la dependencia que tiene en el presente la mayor capacidad para detectar prestanombres, no obstante lo cual es improbable que esté en la disposición de suministrar información a la SCFI y de coordinar acciones para el descubrimiento de prestanombres.<sup>150</sup> Esta falta de cooperación intragubernamental limita la capacidad del órgano aplicador de la LIE.

#### b) Piramidación de empresas

Otra manera en que las corporaciones transnacionales se aseguran la mayoría en el capital pese a las restricciones legales a su participación en el mismo es la piramidación de empresas, si bien ésta también es una forma que permite obtener un poder de decisión suficiente sobre una empresa aun cuando la participación de las corporaciones transnacionales en esta última sea minoritaria. La modalidad arquetipo de piramidación consiste en la adquisición o tenencia por los socios extranjeros de una participación directa minoritaria en el capital de la empresa objeto del control (empresa base) y de una participación indirecta en la misma a través de otra empresa holding o tenedora (empresa piramidada matriz), en la que esos mismos socios extranjeros poseen una participación directa minoritaria y la cual tiene a su vez una participación directa, generalmente mayoritaria, en la empresa objeto del control o en otras empresas subholdings o subtenedoras de niveles inferiores (empresas piramidadas intermedias), que por su parte reproducen el mismo esquema de participación hasta llegar a la empresa base. La organización piramidal puede constar entonces de dos o más niveles o pisos según el número de empresas que estén verticalmente entrelazadas por el capital (véanse las figuras 1 y 2). La participación directa (nominal) y la participación indirecta (oculta) a través de las empresas piramidadas confieren a los socios extranjeros una participación real o neta mayor al 49% del capital de la empresa base, ya que a los socios extranjeros de las empresas piramidadas corresponde una parte proporcional de la participación que dichas

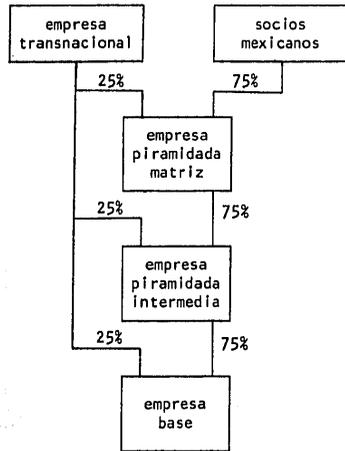
**FIGURA 1**  
**PIRAMIDACION EN EMPRESAS NUEVAS**



Participación de la empresa transnacional:

directa	+	49.00 %
indirecta		24.99 %
<i>real o neta</i>		<u>73.99 %</u>

**FIGURA 2**  
**PIRAMIDACION EN EMPRESAS ESTABLECIDAS**



Participación de la empresa transnacional:

directa	+	25.00 %
indirecta		32.81 %
<i>real o neta</i>		<u>57.81 %</u>

empresas tienen en el capital de la empresa base, la cual se suma a su participación directa obteniéndose así una participación real o neta superior a la aparente (nominal o directa).<sup>151</sup> La parte proporcional de los socios extranjeros depende del porcentaje de capital que posean en las empresas piramidadas. Una consecuencia de la piramidación estructurada así es que las empresas base y piramidadas mantienen el carácter de empresas legalmente mexicanizadas dado que la participación directa de los socios extranjeros en todas ellas es siempre minoritaria. Por esto último, la piramidación permite a los socios extranjeros evadir "legalmente" las restricciones impuestas a su participación en el capital de la empresa base. La mayoría real en el capital de la empresa base puede adquirirse tanto en el caso de que la participación de los socios extranjeros se realice en empresas nuevas como en el caso de que se realice en empresas establecidas (véanse las figuras 1 y 2). De igual manera, los socios extranjeros pueden reservarse la mayoría cuando mexicanizan empresas extranjeras.

En esta modalidad de piramidación la mayoría neta en el capital de la empresa base no asegura en forma automática la suficiencia de fuerza decisoria en favor de los socios extranjeros, si éstos no tienen el control de las empresas piramidadas. Los socios extranjeros precisan además movilizar su poder económico para efectivamente asegurarse la fuerza decisoria suficiente en los procesos decisionales de la empresa base. Los socios mexicanos que controlan las empresas piramidadas tendrían en principio el poder suficiente de decisión sobre la empresa base, si la participación de aquéllas en ésta es mayoritaria. No obstante, los socios extranjeros pueden presionar más o menos efectivamente —por ejemplo, a través del control económico que tengan sobre la empresa base o las piramidadas— a los socios mexicanos para que el poder de decisión que les corresponda proporcionalmente según su participación indirecta en la empresa base lo ejerzan indirectamente —a través de representantes propios—. Así, los socios extranjeros por lo general llegan a ejercer indirectamente ese poder de decisión de dos maneras: a) mediante la

designación que hacen las empresas piramidadas de la persona propuesta por los socios extranjeros como representante legal de las mismas ante las asambleas de la empresa base para el ejercicio del poder de decisión que deriva de las acciones que poseen directamente en tal empresa base y que constituyen la participación indirecta de los socios extranjeros; y, b) mediante la designación de un cierto número de personas propuestas por los socios extranjeros como miembros del órgano de dirección de la empresa base, siendo ese número proporcional a la participación indirecta de los socios extranjeros en el capital de esta última. Las personas propuestas por los socios extranjeros que son designadas actúan de hecho como sus representantes en los procesos decisionales de la empresa base. Asimismo, los socios extranjeros pueden movilizar su poder económico para que su participación indirecta en la empresa base sea expresamente reconocida y aceptada por los socios mexicanos y, por tanto, tenga su correspondencia de poder jurídico en los procesos internos de decisión de la misma empresa base, pudiendo los socios extranjeros ejercer directamente ese poder de decisión. En este caso, la participación indirecta se computaría también junto con la directa para el efecto de determinar el poder de decisión neto que los socios extranjeros pueden ejercer. Con ambas formas de convalidación del poder jurídico derivado de la participación indirecta, los socios extranjeros obtienen de hecho un poder de decisión suficiente en la empresa base.

Una segunda modalidad de piramidación es aquella en la cual, a diferencia de la anterior, los socios extranjeros tienen el control de las empresas piramidadas. Por consiguiente, en esta modalidad los socios extranjeros se aseguran en forma automática la suficiencia de fuerza decisoria, ya que el control de las empresas piramidadas otorga el dominio sobre el poder de decisión que las mismas tienen en la empresa base. Pero además, el control sobre las empresas piramidadas permite que el poder de decisión de los socios extranjeros en la empresa base no sea proporcional a su participación neta en esta última e incluso que los socios extranjeros tengan la suficiencia de fuerza decisoria aun cuando

su participación neta no sea mayoritaria. El poder decisorio no es proporcional porque al poder jurídico que deriva de su participación directa en la empresa base se suma el poder de decisión que emana de la participación directa que tiene la empresa piramidada en la propia empresa base, participación que es siempre mayor que la participación indirecta de los socios extranjeros. La suma del poder íntegro que corresponde a la empresa piramidada se explica por el hecho de estar controlada por los socios extranjeros, quienes en consecuencia disponen realmente de ese poder. En el ejemplo de la figura 1, los socios extranjeros tendrían un efectivo poder de decisión sobre la empresa base del 100%, mientras que su participación real en el capital sería aún del 73.99%. Por esta misma razón, es posible que los socios extranjeros tengan una participación real minoritaria en el capital de la empresa base y, sin embargo, dispongan de la suficiencia de fuerza decisoria. Los socios extranjeros pueden tener, por ejemplo, una participación directa del 49% en la empresa piramidada y no tener ninguna participación directa en la empresa base, al tiempo que la primera puede tener una participación del 100% en el capital de la segunda. La participación real de los socios extranjeros en la empresa base sería minoritaria, por ende, aunque contarían de modo efectivo con la totalidad del poder de decisión sobre ella (véase el cuadro 17). Ahora bien, la piramidación estructurada según esta modalidad posibilita, de igual manera, que las empresas piramidadas y base mantengan el carácter de empresas legalmente mexicanizadas.

Las empresas transnacionales emplean el expediente de la piramidación en empresas conjuntas tanto del tipo C como del D. Utilizan la piramidación de la primera modalidad en las empresas C porque en ellas tienen más probabilidades de participar directamente en el capital tanto de las empresas piramidadas como de las empresas base, y también de presionar efectivamente sobre los socios mexicanos. Estas probabilidades se explican porque los grupos medianos o empresas independientes tienen menor poder financiero, por ejemplo, para aportar los recursos de capital suficientes para la expansión de la empresa conjunta inicial (em-

CUADRO 17  
 EMPRESAS PIRAMIDADAS CON PARTICIPACION  
 MINORITARIA DE EMPRESAS TRANSNACIONALES

empresa piramidada (matriz) (a)	socio extranjero principal	% de su participación	empresas base	% de partici- pación de (a)
Apasco, S.A.	Holderbank F.G.	49	Cementos Apasco, S.A. de C.V.	100
			Concretos Apasco, S.A.	69.5
			Apax, S.A.	76.6
			Sacos Mexicanos, S.A.	52
			Agregat, S.A. de C.V.	100
Química Hooker, S.A. (ahora Industrias Oxy, S.A.)	Hooker Chemical & Plastics	49	Inmobiliaria Aristóteles, S.A. de C.V.	75
			Industrias Oxy Metal, S.A. de C.V.	100
			Polifos, S.A. de C.V.	100
			Plavicom, S.A. de C.V.	100
			Inmobiliaria Corporativa del Ajusco, S.A. de C.V.	100
Texaco Mexicana, S.A. de C.V.	Texaco	40	Directriz Ejecutiva, S.A. de C.V.	99.6
			Directriz Corporativa, S.A. de C.V.	99.2
			Productos Texaco, S.A. de C.V.	100
			Servicios Anticontaminación, S.A. de C.V.	100
			Industrializadora de Desperdi- cios, S.A. de C.V.	100
			Servicios Corporativos Temesa, S.A. de C.V.	99.6
			Fabricación y Distribución de Productos, S. de R.L.	99.9

139

(a) Cotiza en la bolsa de valores.

Fuente: elaboraciones del autor a partir de información publicada.

presa matriz) mediante otras subsidiarias (empresas intermedias y base), lo que garantiza a las empresas transnacionales la participación directa en estas últimas casi siempre en las proporciones de capital máximas permitidas por las normas legales. Pero también las probabilidades de presionar efectivamente se explican por el mayor poder de negociación (poder económico) de las empresas transnacionales frente a los socios mexicanos, no obstante que éstos tengan el control sobre las empresas piramidadas. En cambio, las empresas transnacionales utilizan la piramidación de la segunda modalidad preferentemente en las empresas D, puesto que en este tipo de empresa es muy factible obtener el control sobre las empresas piramidadas por razón de la fragmentación de la inversión mexicana, como se verá en el párrafo siguiente (véase el cuadro 17). Tratándose de las empresas conjuntas B, los socios mexicanos procuran mantener siempre una posición mayoritaria neta en el capital de las empresas intermedias y base. La explicación reside, como se ha visto, en que los grandes grupos económicos tienen un interés en ejercer el control sobre las empresas que los forman y ellos cuentan además con el poder financiero suficiente para tener participaciones mayoritarias en todas las empresas nuevas o establecidas que representen una expansión de los propios grupos.

En México la piramidación se ha empleado considerablemente como método de control, aunque más la piramidación de la segunda modalidad. Sin embargo, tampoco se cuenta con información verificable acerca de la medida en que es empleada. Los órganos estatales aplicadores de la LIE tienen conocimiento de un amplio número de casos de piramidación, pero este conocimiento no es resultado de un sistema de información especialmente organizado que tienda a descubrir su existencia. La capacidad estatal para allegarse información en este respecto está limitada por factores que adelante se consideran.

Diversos factores condicionantes limitan la autonomía del estado para aplicar efectivamente las restricciones a la participación de la inversión extranjera en el capital de las empresas base (arts. 5, pár. 7, y 8, pár. 1, LIE), al igual que la capaci-

dad estatal para identificar la existencia de organizaciones piramidales y determinar la participación real de la inversión extranjera en aquéllas. Estos factores derivan principalmente de la infraestructura legal que instrumenta la política de mexicanización, aunque algunos de ellos han sido modificados a partir de 1981. El primer factor que limita la aplicación efectiva de estas restricciones es la norma que caracteriza como inversionistas extranjeros a las empresas mexicanas en cuyo capital participan inversionistas extranjeros en una proporción que exceda al 49% del mismo y a las empresas mexicanas "en las que los extranjeros tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo" de las mismas (art. 2, fr. IV, LIE). Esta norma al caracterizar así a dichas empresas está incluyéndolas dentro del ámbito personal de vigencia de la LIE y, por ende, las está sujetando a su régimen de restricciones y autorizaciones. En cambio, las empresas mexicanizadas no quedan comprendidas dentro de ese ámbito ni tampoco sujetas a tal régimen ya que no son caracterizadas como inversionistas extranjeros, según el alcance de la referida norma; por el contrario, son consideradas inversionistas mexicanos por interpretación a contrario sensu de la misma. La consecuencia de no ser caracterizadas las empresas mexicanizadas como inversionistas extranjeros es que están legitimadas para realizar los actos y actividades que los inversionistas extranjeros, por su parte, no pueden realizar libremente por estar sometidos a la regulación de la LIE. Por tanto, las empresas mexicanizadas (empresas piramidadas) tienen la posibilidad legal de participar en otras empresas (empresas base) en la porción del capital reservada a inversionistas mexicanos: el 51% en el caso de empresas nuevas y el 75% en el de empresas establecidas.<sup>152</sup>

Otros dos factores que asimismo limitan la autonomía estatal tienen que ver con la carencia de infraestructura legal que regule específicamente la piramidación de empresas. Estos factores son la inexistencia de una norma legal que incluya a las empresas mexicanizadas dentro del ámbito personal de vigencia de la LIE y la inexistencia de normas legales que establezcan las restricciones a la participación extranjera en el capital de las

empresas en términos reales o netos. La adquisición por una empresa mexicanizada de una participación de una participación en el capital de otra empresa implica una adquisición indirecta por los socios extranjeros de esa empresa mexicanizada, y en tal sentido ésta actúa en realidad como agente de sus socios extranjeros. Por lo mismo, si la adquisición indirecta de los socios extranjeros ha de ser regulada, se requiere que las empresas mexicanizadas queden igualmente sujetas al régimen de restricciones y autorizaciones de la LIE, al menos en lo que respecta a la adquisición de capital en otras empresas, mediante su inclusión en el universo de personas a las que les es aplicable dicho régimen. Actualmente la falta de una norma legal que haga esta inclusión impide someter a regulación a las empresas mexicanizadas. Por otra parte, la regulación de la participación (adquisición) indirecta precisa que la restricción legalmente establecida comprenda o se refiera también a esa participación indirecta. La restricción requiere ser establecida respecto a la participación extranjera real o neta de modo que abarque tanto la participación directa como la indirecta. Las vigentes normas legales establecen únicamente restricciones con respecto a la participación directa o nominal de los inversionistas extranjeros, de suerte que ésta es la única que legalmente se computa para determinar la inversión extranjera existente en el capital de las empresas.<sup>153, 154</sup>

En relación con la segunda modalidad de piramidación existen dos factores condicionantes adicionales de la autonomía estatal. El primero es el grupo de normas que conforman la inadecuada infraestructura legal que determina la posibilidad de otras formas de control. Como algunas de las formas de control empleadas por los socios extranjeros sobre empresas mexicanizadas se consideran en los párrafos que siguen, el examen detallado de esta infraestructura legal se efectuará en esos lugares. El segundo es la falta de una definición legal en torno al control extranjero de empresas mexicanizadas. Según se examinará también en los párrafos siguientes, la falta de esa definición legal hace afuncional el segundo supuesto de la norma que caracteriza como inversionistas extranjeros a las empresas mexicanas (art. 2,

fr. IV, LIE). Las empresas mexicanizadas que están controladas por los socios extranjeros no son por ello efectivamente consideradas como inversionistas extranjeros. Así, las empresas piramidadas controladas por los socios extranjeros —y también las empresas base— se sustraen al régimen de restricciones y autorizaciones de la LIE, al tiempo que tienen la posibilidad legal de participar en otras empresas en la porción del capital reservada a inversionistas mexicanos.<sup>155</sup>

Ahora bien, dos de estos factores limitantes de la autonomía estatal han sido más o menos superados a partir de 1981 con la modificación realizada a la instrumentación jurídica de la política de mexicanización<sup>156</sup> y con la introducción de una práctica administrativa por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de acuerdo con criterios de la CNIE. El nuevo punto 3 de la "Resolución General No. 4" creó una norma que amplía el ámbito personal de vigencia de la LIE al sujetar también a su regulación a las empresas mexicanizadas, al mismo tiempo que establece la restricción a la participación extranjera en términos reales o netos. Pero esta norma tiene sólo alcance respecto a la forma de mexicanización que limita la participación extranjera en empresas establecidas. Es la práctica administrativa que está siguiendo la SRE la que se refiere a la otra variante de mexicanización que restringe la participación extranjera en empresas nuevas. Esta práctica consiste en condicionar el permiso para la constitución de sociedades a que la porción del capital que la LIE reserva a inversionistas mexicanos sea adquirida únicamente por personas físicas mexicanas y sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y en denegar tal permiso cuando empresas mexicanizadas pretendan adquirir esa misma porción. Con esta práctica realmente se sujeta a regulación a las empresas mexicanizadas —son consideradas como inversionistas extranjeros— y también se restringe la participación extranjera en las empresas nuevas en términos netos. Sin embargo, ambas acciones estatales no son suficientes para regular efectivamente la piramidación de empresas. Por un lado, la adición del punto 3 y la práctica administrativa tienen un alcance limitado pues so-

meten a regulación sólo los nuevos intentos de piramidación, y no se regula a las organizaciones piramidales existentes. Por el otro, subsisten aún los otros factores que limitan tanto la autonomía como la capacidad estatales. En relación con la autonomía estatal, por ejemplo, la práctica administrativa al reservar la porción mayoritaria del capital a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros está posibilitando paradójicamente la piramidación. Además, los factores condicionantes estructurales que circunscribían la autonomía estatal al adoptarse ambas decisiones permanecen aún, de suerte que su aplicación está también limitada por los mismos. Estos factores estructurales serán analizados en el tercer apartado de este capítulo.

En relación con la capacidad estatal, hay por lo menos tres factores que circunscriben la capacidad del órgano regulador para identificar la participación extranjera realizada en forma indirecta, y, consecuentemente, para determinar su participación real en el capital de las empresas. De los límites de esta capacidad depende la aplicación efectiva de las restricciones legales a la inversión extranjera, tal y como han sido redefinidas por la adición del señalado punto 3 y por la nueva práctica administrativa. El primer factor es la inexistencia de una obligación de las sociedades que cuenten con inversión extranjera en su capital de informar al RNIE los nombres de sus inversionistas mexicanos y la participación que en ellas tenga. La actual instrumentación jurídica sólo obliga a proporcionar la información correspondiente a los socios extranjeros (art. 18, fr. VI, RRRNIE). La falta de esta información impide identificar y determinar la participación extranjera indirecta que puede adquirirse o tenerse en esas sociedades por conducto de sus socios mexicanos (empresas mexicanizadas). El segundo factor es la inexistencia de una obligación a cargo de las sociedades con inversión extranjera minoritaria en su capital de informar al RNIE sobre la participación que posean en el capital de otras sociedades mexicanas. La falta de información que deriva de esta laguna jurídica impide identificar y determinar la participación extranjera indirecta que exista en estas últimas. El tercer factor lo constituyen tres

normas: a) la que caracteriza como inversionistas mexicanos a las sociedades mexicanas con inversión extranjera minoritaria; b) la que obliga a las empresas mexicanas en cuyo capital participan inversionistas extranjeros a inscribirse en el RNIE (art. 23, fr. II, LIE); y, c) la que obliga a inscribir los títulos representativos del capital que sean propiedad de inversionistas extranjeros (art. 23, fr. IV, LIE). Las empresas intermedias y base que no tengan participación de inversionistas extranjeros en forma directa no están obligadas a registrarse, aun cuando cuenten con participación indirecta a través de la empresa matriz u otra intermedia. La sustracción al régimen de registro de la LIE que deriva de esta inadecuada infraestructura legal restringe entonces la capacidad del órgano estatal para determinar la participación indirecta que se realice por conducto de las empresas no inscritas en el RNIE.<sup>157</sup> Por otra parte, los títulos que son propiedad de empresas mexicanizadas quedan eximidos de ser inscritos en el RNIE con lo que se impide al órgano regulador determinar la participación indirecta en las empresas emisoras de esos títulos.<sup>158</sup>

## 2) Control en las asambleas

En este número se analizarán las dos formas más efectivas que las corporaciones transnacionales emplean para ejercer el control sobre los procesos de decisión básicos dentro de las empresas mexicanizadas, los que se desarrollan en el interior de su órgano primario de decisión: la asamblea. Ambas formas implican que las corporaciones transnacionales obtienen la suficiencia de fuerza decisoria a pesar de que mantienen una participación minoritaria real en el capital de las empresas. La importancia de estas dos formas radica no sólo en que son las más efectivas para asegurarse el control en el nivel básico de decisión, sino también en que aseguran el control sobre los procesos de decisión de niveles inferiores.

### a) Fragmentación de la inversión mexicana

Según el primer presupuesto subsidiario en el que se apoya

el presupuesto principal, los inversionistas mexicanos tienen el interés de actuar en los procesos de toma de decisiones de las empresas mexicanizadas. Sin embargo, hay considerable evidencia empírica que refuta este presupuesto. Uno de los expedientes que emplean las empresas transnacionales para reservarse la capacidad decisoria en las asambleas es buscar o mantener la asociación en empresas conjuntas solamente con pequeños inversionistas o inversionistas medianos o grandes que no deseen tener participaciones de capital importantes. La participación de estos inversionistas en el capital de las empresas conjuntas tiende a ser casi siempre de reducidas proporciones, con sólo pequeños lotes de acciones en la mayoría de los casos. Las participaciones pequeñas hacen muy probable que los inversionistas no desarrollen el interés de actuar en los procesos de toma de decisiones de las asambleas. De este modo, las empresas transnacionales, que generalmente adquieren o mantienen participaciones en las proporciones máximas permitidas por la ley (49%), se convierten de hecho en los actores que poseen la fuerza decisoria suficiente en los procesos básicos de decisión. La razón de esto es que la no intervención de los pequeños inversionistas y de los mencionados inversionistas medianos o grandes en la toma de decisiones hace que las empresas transnacionales adquieran fácticamente la posición mayoritaria de poder que les garantiza esa capacidad decisoria.<sup>159</sup> Así pues, este método de control consiste esencialmente en fragmentar, pulverizar o atomizar la propiedad del capital que corresponde a la inversión mexicana entre un gran número de inversionistas, por lo común pequeños inversionistas, y funciona consiguientemente sólo en las empresas conjuntas D. Por otra parte, esta manera de obtener y mantener el control no afecta la caracterización de la empresa como inversionista mexicano, ya que la participación extranjera es siempre minoritaria. La fragmentación o atomización de la inversión mexicana puede ser lograda por las empresas transnacionales al constituir nuevas empresas o al mexicanizar subsidiarias. Como este método de control no implica la utilización de ningún artilugio ilegal, la única dificultad que enfrentan las empresas transnacionales para

servirse de él es disponer del mecanismo idóneo que les permita dispersar la parte mexicana del capital entre un buen número de inversionistas.

¿Por qué los pequeños inversionistas mexicanos —y aun otros inversionistas medianos o grandes— no tienen el interés de actuar en los procesos de decisión de las asambleas? El análisis de la formación de los intereses de los inversionistas debe dar respuesta a esta pregunta. Es cierto que, en principio, la propiedad de una participación en el capital de una empresa determina el interés del capitalista de obtener una ganancia por su capital invertido y que este interés a su vez determina el interés de actuar en la toma de decisiones de la empresa.<sup>160</sup> Pero la formación de los intereses de los capitalistas respecto a la empresa en que invierten es mucho más compleja de lo que este esquema simple de explicación muestra. Hay un conjunto amplio de factores que influyen en la formación y evolución de esos intereses, los cuales interactúan entre sí de manera que operan como variables interdependientes y mediadoras. No obstante esta complejidad, es posible bosquejar un esquema más elaborado para describir, si no para explicar, el proceso de formación y evolución de tales intereses en los inversionistas pequeños, por ejemplo. En el siguiente esquema de descripción se presenta la acción de cuatro factores con el carácter de variables independientes, pero ello obedece a la utilidad de destacar su importancia y se hace meramente como una distinción analítica. Primeramente, son las circunstancias propias del inversionista las que influyen de manera preponderante en la formación de sus intereses básicos (obtención de ganancias, maximización de las ganancias a largo plazo, etc.) y de sus intereses específicos (racionalización de la firma, expansión mediante integración vertical, etc.). Estas circunstancias son los recursos con que cuenta el inversionista, que básicamente son el capital que posea y los poderes financiero, tecnológico y organizacional de que disponga. Entre más abundantes y de mayor valor sean estos recursos, los intereses básicos y específicos del inversionista tenderán a ser más numerosos y definidos. Ahora bien, cuanto más intereses básicos

y específicos tenga y más definidos sean estos últimos, el inversionista irá adquiriendo el interés de actuar en la toma de decisiones para realizar esos intereses. Un pequeño inversionista que tenga una participación mínima en el capital de una empresa muy seguramente no tendrá más que el interés básico de obtener una ganancia por su inversión, y muy probablemente no tendrá tampoco el interés de actuar. El interés básico es una condición necesaria para tener el interés de actuar, pero solo no es suficiente. En segundo lugar, el interés de actuar de un inversionista depende también del poder de decisión que posea. Cuanto mayor sea ese poder —que deriva de la propiedad del capital—, tenderá a desarrollar el interés de actuar tanto porque implica que el inversionista tiene más intereses básicos y específicos que realizar, como porque a mayor poder de decisión hay más probabilidades de que su influencia en el proceso decisonal sea más eficaz y pueda así realizar esos intereses. Un inversionista pequeño no tiene más interés a realizar que su interés básico de obtener una ganancia y no tiene un poder que sea efectivo en la toma de decisiones, de manera que es muy probable que no adquiera el interés de actuar. Otra variable que influye en la formación o no del interés de actuar es el contexto que forma el conjunto de otros intereses (orientaciones) que tenga el inversionista u que haya adquirido en forma independiente de los procesos de formación que aquí se examinan. Un inversionista pequeño generalmente no tiene otros intereses diversos que lo muevan a actuar en la toma de decisiones. Finalmente, una cuarta variable que permite entender la formación del interés de actuar es la capacidad de decisión del inversionista. Un pequeño inversionista la mayoría de las veces carece de la calificación técnica y de la información de orden económico y financiero necesarias para una participación efectiva en el proceso de toma de decisiones. Esta carencia influye para que no adquiera el inversionista el interés de actuar. Hay evidencia empírica, por lo demás, que comprueba este patrón de conducta de no participación de los inversionistas pequeños en la toma de decisiones de las empresas.

El tipo de mecanismo que se emplea para diseminar la parte

mexicana del capital entre muchos inversionistas depende en buena medida de si la empresa transnacional forma una nueva empresa o mexicaniza una empresa extranjera. Por lo general, en el primer caso la empresa transnacional busca como socios a sus propios proveedores, clientes y empleados, mientras que en el segundo utiliza el mecanismo de la bolsa de valores. Hay abundante evidencia empírica sobre este último aspecto. La mayoría de las grandes empresas extranjeras que se han mexicanizado buscando simultáneamente la fragmentación de la inversión mexicana lo han hecho a través de la bolsa de valores. Según datos de la Bolsa Mexicana de Valores, hasta 1979 se habían mexicanizado por conducto de la bolsa 78 empresas extranjeras mediante la venta de la mayoría de sus acciones, mismas que fueron colocadas en un gran número de inversionistas mexicanos.<sup>161</sup> Particularmente en el período 1978-1980, que correspondió al reciente ciclo de expansión industrial, se produjo un importante número de mexicanizaciones por esta vía (véase el cuadro 18).<sup>162</sup> Uno de los factores que explican la decisión de las empresas extranjeras de mexicanizarse por este mecanismo es precisamente la posibilidad de retener el control.<sup>163</sup> Tal posibilidad existe porque los capitalistas que invierten en las empresas que cotizan en la bolsa son muy diversos (inversionistas institucionales, especuladores, "insiders, pequeños inversionistas y "outsiders"), lo hacen movidos por diferentes intereses y generalmente adquieren participaciones no considerables. Como consecuencia, en la mayoría de estos inversionistas no existe el interés de actuar ni tampoco el interés de obtener el control sobre las empresas en que adquieren una participación. Los inversionistas institucionales son: compañías de seguros, sociedades de inversión, casas de bolsa, empresas independientes, grupos económicos, etc., y lo fueron los bancos privados hasta antes de su nacionalización. El interés dominante que los mueve a acudir a la bolsa es el de aplicar sus excedentes financieros en inversiones (acciones) con expectativas de altos rendimientos a mediano plazo, o en inversiones que no se desvaloricen con la inflación, que sean susceptibles de producir ganancias marginales dadas ciertas condiciones (espe-

CUADRO 18  
EMPRESAS QUE SE MEXICANIZARON VIA BOLSA DE VALORES (1973-1981)

(a)	empresas	año (b)	socio extranjero principal	% de su participación	sector o rama
20	Kimberley Clark de México, S.A. de C.V.	1973	Kimberley Clark	43	papel
31	Aurrerá, S.A. de C.V.	1974	Jewel Companies	49	comercio
169	Sanborn Hermanos, S.A.	1974	Wallgreen	44.5	comercio
55	Union Carbide Mexicana, S.A. de C.V.	1975	Union Carbide	45.7	manufacturas
34	Grupo Condumex, S.A. de C.V.	1974	Anaconda y Pirelli	49	manufacturas
113	Química Hooker, S.A.	1977	Hooker Chemical & Plast.	49	química
51	Cía. Industrial de San Cristóbal, S.A.	1978	Scott Paper	49	papel
146	Hulera El Centenario, S.A.	1978	Firestone Tire & Rubber	49	hule
50	Industrias Purina, S.A. de C.V.	1978	Ralston Purina	49	alimentos
426	La Dominica, S.A. de C.V.	1978	Du Pont de Nemours	49	minería
196	Altro, S.A. de C.V.	1978	Samsonite	49	productos piel
292	Texaco Mexicana, S.A. de C.V.	1978	Texaco	40	petroquím. sec.
183	Kelsey Hayes de México, S.A.	1978	Fruehauf	40	autopartes
190	Martell de México, S.A. de C.V.	1978	Martell	49	comercio
48	Cía. Hulera Euzkadi, S.A.	1979	B.F. Goodrich	49	hule
335	Química Borden, S.A. de C.V.	1979	Borden	49	química
153	Química Penwalt, S.A.	1979	Penwalt	49	química
326	Organización Robert's, S.A. de C.V.	1979	Hart Schaffner & Mary	49	vestido
100	Alcan Aluminio, S.A. de C.V.	1979	Alcan	49	manufacturas
38	Anderson Clayton & Co., S.A.	1980	Anderson Clayton & Co.	49	alimentos
340	Nalcomex, S.A. de C.V.	1980	Nalco Chemical	49	química

(a) El número indica la posición que ocupó entre las 500 empresas más grandes de México en 1982.

(b) Fecha de mexicanización

Fuente: elaboraciones del autor a partir de información publicada.

culación), que diversifiquen su cartera como protección contra fluctuaciones bruscas del mercado —por lo común no adquieren paquetes de acciones mayores de cierto porcentaje—, etc. Son estos inversionistas institucionales los que absorben el mayor volumen de las inversiones que se realizan en la bolsa. Los especuladores son personas físicas con recursos suficientes que únicamente tienen el interés básico de obtener utilidades a corto plazo mediante la compra-venta de acciones a la alza y a la baja. Los especuladores llegan a tener éxito aun cuando la mayoría son poco conocedores de las condiciones reales del mercado. Los "insiders" son funcionarios de las empresas inscritas en la bolsa y de las casas de bolsa que tienen acceso a información privilegiada, la que aprovechan para obtener ganancias marginales resultado de movimientos especulativos en la bolsa que ellos mismos inducen. Los pequeños inversionistas son personas físicas que realizan inversiones mínimas porque su capital es más o menos escaso. Su interés primordial llega a ser casi siempre la obtención de dividendos y no desarrollan por lo general el interés de actuar, ya que no disponen de la información relativa a la empresa (financiera y corporativa), no tienen un poder que constituya una fuerza significativa, etc. Por último, los "outsiders" son inversionistas neófitos que invierten en la bolsa tomándola simplemente como un juego de azar.<sup>164</sup> Dado este contexto de intereses y de poder económico de los diferentes inversionistas que invierten en la bolsa, la fragmentación de la parte mexicana del capital entre un buen número de ellos produce casi inevitablemente el efecto de que no participan en los procesos básicos de decisión de las empresas, lo que da lugar a que los inversionistas extranjeros alcancen de hecho una posición mayoritaria de poder en esos procesos.

El mecanismo de buscar la asociación con proveedores, clientes, empleados u otros pequeños inversionistas ha sido mayormente utilizado por las empresas transnacionales al formar nuevas empresas. Pero en este caso, en cambio, no se dispone de información comprobable sobre la medida en que las empresas transnacionales han formado empresas conjuntas del tipo D. Los límites

de la capacidad estatal para identificar a los inversionistas mexicanos de las empresas mexicanizadas impide precisar la estructura de capital en éstas y, por ende, cuantificar la utilización de este mecanismo.

Esta forma de control extranjero es posible porque la ejecución efectiva de la política de mexicanización ha estado limitada cuando menos por cuatro factores condicionantes. Tres factores restringen la autonomía del estado para aplicar efectivamente las normas que regulan la adquisición de poder de decisión por los inversionistas extranjeros y un factor circunscribe la autonomía estatal para aplicar efectivamente el segundo supuesto de la norma que caracteriza a las empresas mexicanas como inversionistas extranjeros. El primer factor condicionante es la insuficiencia de la restricción que establece la norma básica que regula la participación extranjera en el capital de las empresas (art. 5, pár. 7, LIE).<sup>165</sup> El diseño de la restricción está apoyado en el presupuesto subsidiario que se ha examinado, y por lo mismo no ha tomado en cuenta el patrón de comportamiento real, observable empíricamente, de los diferentes inversionistas mexicanos. Por esta razón, la restricción tal y como está establecida no prevee la probabilidad de una atomización de los inversionistas mexicanos y, consecuentemente, no considera la obtención fáctica de un poder de decisión suficiente por los inversionistas extranjeros minoritarios que tengan una participación unitaria y consolidada.<sup>166</sup> Un segundo factor es la carencia de una norma legal que restrinja el alcance de la tácita presunción legal que reconoce un control mexicano en las empresas en cuyo capital participen mayoritariamente inversionistas mexicanos. Esta presunción legal, que está contenida implícitamente en la norma básica referida, es la expresión jurídica del presupuesto clave y, por lo mismo, es empíricamente cuestionable. Si esta presunción legal ha de ser empíricamente válida, se requiere limitar entonces su alcance mediante una norma que exprese directamente condicione el reconocimiento de un control mexicano en las empresas mexicanizadas a la existencia de una probabilidad razonable de que los inversionistas mexicanos tendrán efectivamente

el interés de actuar, probabilidad que debe estar determinada fundamentalmente por la estructura de capital de las mismas empresas. En tanto no se limite el alcance de tal presunción legal, las empresas mexicanizadas controladas por esta forma tendrán que ser legalmente consideradas como empresas que tienen control mexicano. En consecuencia, esas empresas podrán mantener legalmente su condición de inversionistas mexicanos, que es una de las ventajas que ofrece esta forma de control, y por tanto no se podrá desalentar el uso de este método de control. El tercer factor es la inadecuada infraestructura legal que impide someter a regulación la adquisición del control por fragmentación. Los supuestos jurídicos de las normas que regulan la adquisición del control (de "la facultad de determinar el manejo de la empresa") por inversionistas extranjeros en empresas nuevas y establecidas (arts. 5, párr. 7, y 8, párr. 2, LIE) precisan que el control a que se refieren es el que se obtiene "por cualquier título". Sin embargo, al establecer esta precisión jurídica dichos supuestos están excluyendo de su ámbito material de vigencia los casos en que el control se obtiene por una situación de facto, como lo es la fragmentación de la inversión mexicana. La utilización de la fragmentación no implica ningún acto jurídico que confiera a los inversionistas extranjeros un poder de decisión adicional al que ya poseen y que se deriva de su participación en el capital: el control que se obtiene por la fragmentación se debe a una situación de hecho y no a una "causa" jurídica.<sup>167</sup> Consiguientemente, la obtención del control por fragmentación no puede ser legalmente regulada por el estado. El cuarto factor es la inadecuada infraestructura legal que limita el alcance del segundo supuesto de la norma que caracteriza a la inversión extranjera (art. 2, fr. IV, LIE). Consiste ella en la precisión que hace el mismo supuesto de que el control que se considera para el efecto de caracterizar a las empresas mexicanas como inversionistas extranjeros es el que se obtiene "por cualquier título". Pero la determinación normativa "por cualquier título" restringe el alcance del propio supuesto, pues en rigor únicamente pueden ser caracterizadas como inversionistas extranjeros aque-

llas empresas mexicanas en las que el control de los extranjeros provenga de un título jurídico, quedando excluidas de tal caracterización las empresas en que los extranjeros tengan un control que no se origine en un título sino en una situación fáctica, como la fragmentación de la inversión mexicana. Así, dada esta inadecuada infraestructura normativa, las empresas mexicanizadas controladas por esta forma no son consideradas inversionistas extranjeros y escapan al régimen de restricciones y autorizaciones de la LIE.

Por otra parte, hay poca evidencia empírica que confirme el primer presupuesto subsidiario —y, por consiguiente, el presupuesto clave—, la que existe principalmente en el caso de las empresas conjuntas B y A. Una de las características fundamentales de los grandes grupos industriales en México es que generalmente poseen la mayoría o totalidad del capital de las empresas que los integran y también por lo general ejercen el control sobre todas ellas.<sup>168</sup> Esta característica se explica en parte porque al formarse los grupos desarrollan concomitantemente el interés de obtener y mantener el control sobre las empresas en las que participan: el control es una condición necesaria tanto para llevar a cabo una acción empresarial efectiva que realice el vasto conjunto de sus intereses de grupo (básicos y específicos), como para aprovechar las ventajas que ofrece el funcionamiento de un conglomerado de empresas como organización grupal. Por lo mismo, los grandes grupos tienen casi siempre participaciones mayoritarias en las empresas conjuntas en las que son socios las empresas transnacionales, de manera que también en ellas se aseguran la suficiencia de fuerza decisoria sobre los procesos básicos de decisión (véanse los cuadros 13 y 14).<sup>169</sup> Pero los grandes grupos no sólo cuentan con el suficiente poder de decisión en las empresas mexicanizadas, sino que asimismo tienen el interés de actuar, por lo que en la realidad ejercen ese poder y tienen el control actual.<sup>170</sup> El interés de actuar de los grandes grupos se explica entonces mayormente por su interés de ejercer el control sobre las empresas que los forman.<sup>171</sup>

Los más importantes grupos estatales, Nafinsa y Somex, son

igualmente socios en múltiples empresas mexicanizadas. En los cuadros 19, 20 y 21 se presenta una pequeña muestra de empresas mexicanizadas que tienen participación de estos grupos. Su inversión en el capital de esas empresas se explica en general por el interés básico de actuar como bancos de fomento del desarrollo —su intervención empresarial es realizada con el carácter de última instancia—, <sup>172</sup> antes que por intereses característicos de grupos económicos privados, aunque no por esto los grupos estatales escapan del todo a la dinámica propia de los grupos económicos. Su participación en empresas conjuntas es por lo común minoritaria, ya que no tienen el interés de ejercer el control sobre todas las empresas en que invierten. Empero, estos grupos estatales sí tienen el interés de actuar en la toma de decisiones de tales empresas. Este interés de intervenir en los procesos de decisión se explica en buena medida tanto por su interés básico de promover los objetivos de desarrollo a través de las empresas en que participan, como por sus intereses específicos de grupo. Hay evidencia empírica en torno a este interés. <sup>173</sup>

#### b) Cláusulas de protección a minorías

De acuerdo con el segundo presupuesto subsidiario examinado, sobre el que también se apoya el presupuesto clave, la mayoría suficiente que asegura a los inversionistas mexicanos la capacidad decisoria sobre las empresas conjuntas es la que representa el 51% del capital de éstas. Sin embargo, este presupuesto es empíricamente cuestionable. Hay abundante evidencia empírica que lo refuta y la que lo comprueba es escasa. Una de las formas que utilizan las empresas transnacionales para reservarse una capacidad decisoria indirecta en las asambleas es el establecimiento en los estatutos sociales de las empresas mexicanizadas de un cierto tipo de estipulaciones que les conceden un virtual poder de veto, las cuales son generalmente conocidas como "cláusulas de protección a minorías". Estas cláusulas, que presentan diversas modalidades y variantes, contienen básicamente pactos que elevan estatutariamente tanto la mayoría mínima de capital asis-

CUADRO 19  
**EMPRESAS EXTRANJERAS QUE SE MEXICANIZARON MEDIANTE  
 VENTA PARCIAL DEL CAPITAL A NAFINSA Y SOMEX**

grupos y empresas	% de capital GE-ET (a)	vendedor y/o socio extranjero	año (b)	sector o rama
<u>NAFINSA</u>				
Cía. Minera de Cananea, S.A.	26-49	Anaconda	1972	minería
Cigarros La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V. (c)	49.9-0	Liggett & Myers	1973	tabaco
Cigarrera Nacional, S.A. (d)	73-27	Phillip Morris	1973	tabaco
Grupo Condomex, S.A. de C.V. (c)	min-49	Anaconda y Pirelli	1974	manufacturas
Mexinox, S.A.	min-40	Pechiney	1974	siderurgia
Massey Ferguson, S.A. (e)	60-40	Massey Ferguson	1976	maq. agrícola
Cía. Industrial de San Cristóbal, S.A. (c)	min-49	Scott Paper	1978	papel
<u>SOMEX</u>				
Industria de Telecomunicación, S.A. de C.V. (c)	24-49	ITT	1974	equipo de com.

(a) Los porcentajes de participación en el capital que se proporcionan son los actuales según la información más reciente que se tiene.

(b) Fecha de mexicanización.

(c) Cotiza en la bolsa de valores.

(d) Tabacalera Mexicana, mexicanizada ya por Nacional Financiera, adquirió el 73% de las acciones de Cigarrera Nacional, las que le fueron aportadas por Phillip Morris en pago del aumento del capital social de Tabacalera Mexicana que suscribió por un 27% del mismo. Posteriormente, Cigarrera Nacional se fusionó a Tabacalera Mexicana, empresa ésta en la que Phillip Morris mantiene una participación del 27%.

(e) La participación de Nacional Financiera en Massey Ferguson fue vendida al Grupo Alfa en 1979.

Fuente: elaboraciones del autor a partir de información publicada.

CUADRO 20

EMPRESAS MEXICANIZADAS CONSTITUIDAS CON LA PARTICIPACION MAYORITARIA DE  
NAFINSA Y SOMEX EN ASOCIACION CON EMPRESAS TRANSNACIONALES (1974-1982)

grupos y empresas	% de capital GE-ET	socio extranjero	año	sector o rama
<u>NAFINSA</u>				
Forjamex, S.A. de C.V.	53-20	Berlache Werke y Krupp	1975	autopartes
Oerlikon Italiana, S.A. de C.V.	-20	Buehrle	1976	bienes de cap.
Interruptores de México, S.A.	60-40	Siemens	1977	eq. eléctrico
Compañía de Manufacturas Metálicas Pesadas, S.A. de C.V.	67-33	Constructions Metaliques de Provence	1979	bienes de cap.
Turalmex, S.A.	60-8.9	Brown, Boveri & Co.	1980	eq. eléctrico
Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.	75-25	Ford	1981	maq. agrícola
Turbinas y Equipos Industriales, S.A.	60-40	Sulzer Brothers	1981	bienes de cap.
70-21				
<u>SOMEX</u>				
Mecánica Falk, S.A.	51-49	Falk Corp.	1974	bienes de cap.
Poliestirenos y Derivados, S.A.	75-25	CDF-Chemie	1975	petroquím. sec.
Traksumex, S.A.	60-40	Mack Trucks	1980	automotriz

Fuente: elaboraciones del autor a partir de información publicada.

CUADRO 21

EMPRESAS MEXICANIZADAS CONSTITUIDAS CON LA PARTICIPACION MINORITARIA DE  
NAFINSA Y SOMEX EN ASOCIACION CON EMPRESAS TRANSNACIONALES (1974-1982)

grupos y empresas	% de capital GE-ET	socio extranjero	año	sector o rama
<u>NAFINSA</u>				
Cía. Mexicana de Radiología, S.A. (con Banco del Atlántico, min)	min-min	Cie. General d'Electricité	1974	eq. médico
Tereftalatos Mexicanos, S.A. (con Celanese Mexicana, S.A., 26.8%)	18-10.2 -16.2	Amoco Chemicals y Standard Oil	1975	petroquím. sec.
Herbert Mexicana, S.A. (con el Grupo ICA, min)	min-49	Alfred Herbert	1977	bienes de cap.
Telettra Industrial, S.A. (con inversionistas privados, 4%; y Fondo Italo-Mexicano de Coinversiones, 33%)	14-49	Telettra	1978	eq. de telecom.
Tecno Industrial Mexicana, S.A. (con Fondo Germano-Mexicano de Coinversiones, 33%; e inversionistas privados, 18%)	0-49	Mannesmann Anlagenbau	1979	bienes de cap.
KSB Mexicana, S.A. (con Banamex, 25%)	26-49	KSB	1980	bienes de cap.
Grupo Industrial NKS, S.A. (con Sidermex, 33.5)	33.5-33	Kobe Steel	1980	bienes de cap.
Productora Mexicana de Tubería, S.A. de C.V. (con Sidermex, 26%)	34-40	Sumitomo Metal Industries	1980	siderurgia
Turborreactores, S.A. (con Aeroméxico, 35.5%; y Cía. Mexicana de Aviación, 35.5%)	14-15	International Support Systems	1980	servicio
Sistemas de Energía Autónoma, S.A. de C.V. (con Fomin, 25%; y Fondo Israelí-Mexicano de Coinversiones, 24%)	11-40	Ormat Turbines	1981	eq. eléctrico
Productora de Engranajes y Reductores, S.A. de C.V. (con Sidermex, 32.5%)	32.5-35	Technocommerz	1981	bienes de cap.

(Continúa)

SOMEX

Forjamex, S.A. de C.V.	7-20	Berlache Werke y	1975	autopartes
	-20	Krupp		
Tereftalatos Mexicanos, S.A.	28.8-10.2	Amoco Chemicals y	1975	petroquím. sec.
(con Celanese Mexicana, S.A., 26.8%)	-16.2	Standard Oil		
Atsugi Mexicana, S.A.	24-30	Atsugi y Borg & Beck	1979	autopartes
(con el Grupo Ica, 44%)				

---

Fuente: elaboraciones del autor a partir de información publicada.

tente que es legalmente requerida para la integración y funcionamiento de las asambleas generales de accionistas (quórum de asistencia), como la mayoría mínima de votos que es legalmente exigida para la válida adopción de resoluciones en el interior de las mismas asambleas (quórum de votación). Por estas cláusulas se elevan los quórum de asistencia y de votación de las asambleas ordinarias lo mismo que de las asambleas extraordinarias, aunque desde luego es posible que únicamente se eleven los quórum de votación de unas y otras. De igual manera, por estas cláusulas se aumentan los quórum tanto de las asambleas que se constituyen en virtud de primera convocatoria, como de las que lo hacen en virtud de segunda o ulteriores convocatorias. La medida de la elevación estatutaria de los quórum por encima de las mayorías legalmente establecidas (arts. 189, 190 y 191 LSM) depende primordialmente de la participación que tenga el inversionista extranjero —o el grupo coligado de inversionistas extranjeros— en el capital de la empresa de que se trate. Como la participación de las corporaciones transnacionales en las empresas mexicanizadas es por lo general la máxima permitida por la ley (49%), la elevación que establecen las referidas cláusulas en estas empresas es mínima, pero lo bastante para alcanzar su objetivo (implícito): asegurar una intervención forzosa y decisiva del socio extranjero en la celebración de asambleas y en la adopción de acuerdos. Usualmente las cláusulas de marras fijan como quórum de asistencia y de votación para las asambleas ordinarias y extraordinarias, tanto de primera como de segunda o ulteriores convocatorias, el que representa el 52% del capital social —con excepción del quórum de asistencia para asambleas extraordinarias de primera convocatoria que por disposición legal se integra sólo con el 75% del capital—. La mayoría estatutaria del 52% es mínimamente superior a la del 51%, pero suficiente para que tales cláusulas logren su objetivo.

En principio, estas cláusulas se negocian y pactan por los inversionistas extranjeros y mexicanos al asociarse en empresas mexicanizadas como un instrumento para alcanzar el objetivo explícito de proteger los derechos de los socios minoritarios ex-

tranjeros frente a posibles abusos de los socios mayoritarios mexicanos que pudieran derivarse del control que éstos ejerzan en el nivel básico de decisión.<sup>174</sup> Pero este objetivo, con ser cierto, no es el único. Hay también un objetivo implícito más importante que persiguen los inversionistas extranjeros con este tipo de cláusulas: obtener un control pasivo (negativo) e indirecto sobre los procesos básicos de decisión. Las cláusulas de protección de minorías al elevar los quórum de asistencia y de votación producen varios efectos en la estructura de poder en el interior de las asambleas. Por un lado, al aumentarse los quórum de votación, que son los más determinantes, se producen tres efectos. El primero de ellos es el de sustraer a los socios mexicanos la capacidad decisoria por cuanto que el poder suficiente de decisión no se tiene entonces con la mayoría mínima o aritmética de votos (51%), sino apenas con una mayoría más elevada (51%). Este efecto se explica porque la suficiencia de fuerza decisoria no está condicionada sólo por la superioridad cuantitativa del poder de decisión que tenga un actor o grupo de actores, sino que también depende de la determinación jurídica, legal o estatutariamente establecida, que fija la racionalidad para el juego o interacción de fuerzas en los procesos de decisión: la determinación que dispone una cierta mayoría de votos como suficiente para adoptar decisiones. Correlativo del anterior, el segundo efecto que se produce es el de conferir a los socios extranjeros un control pasivo en las asambleas. Una vez elevados los quórum, la adopción de decisiones en procesos iniciados por los socios mexicanos requiere forzosamente del concurso de los socios extranjeros mediante el ejercicio favorable de aquella parte de su poder (1%) necesaria para alcanzar la mayoría suficiente de votos (52%). Al depender en este sentido la adopción de decisiones de los socios extranjeros, el poder de éstos adquiere relativamente un mayor valor decisorio dentro de los procesos.<sup>175</sup> Los socios extranjeros pueden ejercer ese poder en forma desfavorable, emitiendo votos contrarios, o simplemente pueden no ejercer el poder, absteniéndose de votar, para impedir la toma de decisiones. Los socios extranjeros, aun con un poder

minoritario, tienen entonces un poder suficiente para decidir que no sean efectuadas las diversas etapas de los procesos, es decir, tienen de hecho un poder de veto, si bien no está formalmente institucionalizado como tal. Este poder de veto entraña un control pasivo de los socios extranjeros por cuanto que, al poder oponerse eficazmente a la realización de las varias fases de los procesos decisionales que los socios mexicanos pretendan llevar a cabo, tienen la posibilidad de determinar el sentido y alcance de cada una de ellas. El tercer efecto, correlativo a su vez de los dos anteriores, es el de otorgar a los socios extranjeros un control indirecto en las asambleas. Aparte de obstruir eficazmente la toma de decisiones, el poder de veto permite a los socios extranjeros ejercer una influencia tal sobre los socios mexicanos que éstos no pueden dejar de tenerla en cuenta al realizar las fases de un proceso de decisión, si su acción en el mismo ha de ser efectiva. La manera en que el poder de veto influye sobre los socios mexicanos es principalmente haciendo que éstos descarten objetivos y opciones de acción que en otras circunstancias estarían disponibles para ellos. Los objetivos y opciones de acción que descarten los socios mexicanos serán aquellos que responden sólo a sus intereses específicos (divergentes), y cuyo establecimiento y elección puede ser exitosamente resistido por los socios extranjeros mediante el ejercicio de su poder de veto. Consecuentemente, los objetivos que se establezcan y las opciones que se elijan con el apoyo de los socios extranjeros tienen que ser el resultado de una articulación de intereses entre los socios mexicanos y extranjeros. De esta forma, el poder de veto implica un control indirecto de los socios extranjeros puesto que éstos tienen la posibilidad de determinar el sentido y alcance de las distintas etapas del proceso básico de decisión. Por otro lado, el incremento de los quórum de asistencia produce dos efectos. El primero es el de sustraer de manera indirecta la capacidad decisoria a los socios mexicanos ya que el capital que representan no es bastante para integrar estatutariamente el órgano primario de decisión y, en consecuencia, no pueden ejercer realmente su poder jurídico, aun en el ca-

so de que éste sea suficiente, para efectuar las distintas etapas del proceso de decisión. Esta imposibilidad estatutaria que tienen los socios mexicanos para instalar por sí solos las asambleas y para ejercer en ellas su poder de decisión se traduce prácticamente en una incapacidad decisoria. El segundo de los efectos es el de otorgar a los socios extranjeros, también de manera indirecta, un control pasivo sobre los procesos básicos de decisión. Dado que la asistencia de los socios extranjeros se hace necesaria para la válida integración y funcionamiento de las asambleas, los mismos pueden ejercer un virtual poder de veto indirecto en los procesos de decisión mediante su no concurrencia a ellas para impedir su instalación y, consiguientemente, la realización de la toma de decisiones.<sup>176</sup>

Las empresas transnacionales utilizan esta forma de control en las empresas mexicanizadas del tipo C. Por lo común, los grupos medianos y las empresas independientes tienen participaciones mayoritarias de capital en estas empresas —individualmente o en forma asociada—, al igual que el interés de actuar en sus procesos básicos de decisión. Para obviar la posibilidad de un control mexicano y asegurarse al menos un control indirecto, las empresas transnacionales condicionan entonces su participación en tales empresas mexicanizadas a la inclusión de las referidas cláusulas en los estatutos sociales de éstas. Ahora bien, la concertación de dichas cláusulas se explica por el mayor poder de negociación que tienen las empresas transnacionales en el establecimiento de las condiciones de la asociación. Los recursos (bases de poder) que las empresas transnacionales poseen y pueden aportar a las empresas conjuntas (capital, tecnología, know-how gerencial, acceso a mercados internacionales, etc.) son suficientes para influir eficazmente sobre los grupos medianos y empresas independientes y para moderarlos a aceptar las condiciones jurídicas o institucionales que aquéllas demandan. La dependencia de estos socios mexicanos respecto de los recursos que aportan las corporaciones transnacionales es relativamente mayor que la de éstas respecto de los recursos que aquéllos pueden aportar. En cambio, en el caso de las empresas conjuntas B casi

no hay estipulaciones de esta clase pactadas en sus estatutos sociales.<sup>177</sup> Ello se debe a que los grandes grupos tienen un poder de negociación relativamente equiparable al de las empresas transnacionales, mismo que siempre movilizan al negociarse los términos de su alianza: los grandes grupos buscan así retener su capacidad decisoria. Los recursos que pueden aportar (conocimiento del mercado local, capacidad gerencial, relaciones políticas, etc.) son de un mayor valor relativo en cuanto para las empresas transnacionales representan ventajas que posibilitan la obtención de mayores ganancias.

El establecimiento de las referidas estipulaciones es una práctica muy generalizada en las empresas C. Se cuenta en el RNIE con la información comprobable sobre la intensidad de su uso, aunque el órgano aplicador de la LIE no dispone aún de una cuantificación precisa.

La LIE establece dos normas (arts. 5, pár. 7, y 8, pár. 2) que restringen la adquisición por parte de inversionistas extranjeros del control jurídico sobre empresas mexicanizadas que se realice por medios (formas de control) diferentes a la propiedad del capital. Ambas normas son el complemento de la instrumentación jurídica de la política de mexicanización por cuanto que igualmente persiguen el objetivo de ésta: asegurar un control mexicano en las empresas conjuntas. Sin embargo, la aplicación efectiva de tales normas —es decir, de la mexicanización— ha estado limitada por dos factores condicionantes de la autonomía estatal. El primero es la inadecuada infraestructura legal mercantil, en tanto que el segundo es la insuficiencia de la propia instrumentación jurídica de la mexicanización. Las normas legales que fijan las mayorías mínimas de asistencia y de votación para las asambleas (arts. 189, 190 y 191 LSM) no prohíben su modificación en el sentido de incrementar el monto de capital asistente requerido y el número de votos exigido. Consecuentemente, la legislación mercantil establece un régimen de permisividad para la elevación estatutaria de los quórum.<sup>178</sup> Este régimen es así un factor que limita la autonomía estatal para aplicar efectivamente estas normas ya que el mismo posibilita su concertación.

El segundo factor que condiciona la autonomía del estado es la falta de una definición legal o reglamentaria de control que determine con precisión el ámbito material de validez de las normas que restringen la adquisición del control jurídico por parte de inversionistas extranjeros.<sup>179</sup> Tanto la norma que establece la restricción para el caso de empresas nuevas (art. 5, párr. 7) como la que la establece para el caso de empresas establecidas (art. 8, párr. 2) instituyen el supuesto jurídico mediante una formulación tan amplia que el ámbito material de validez de las mismas permanece indefinido. En consecuencia, ambas normas son prácticamente inaplicables a los casos concretos de adquisición extranjera del control puesto que no es posible hacer de manera inobjetable la referencia de éstos al supuesto normativo. Mientras no se especifique qué es control jurídico ("facultad de determinar el manejo de la empresa") y cuándo o en qué casos es adquirido ("por cualquier título"), las normas en cuestión carecerán de funcionalidad normativa y, consiguientemente, de efectividad o positividad.<sup>180</sup> Ahora bien, la concertación de las cláusulas es un acto jurídico o título que confiere a los socios extranjeros el control jurídico. No obstante, dada la falta de tal definición, el establecimiento de esas cláusulas no es sometido en la realidad al régimen de restricciones y autorizaciones previsto en las normas referidas. Hay además una consecuencia adicional de la falta de dicha definición: el segundo supuesto de la norma que caracteriza como inversionistas extranjeros a las empresas mexicanas (art. 2, fr. IV, LIE) carece asimismo de funcionalidad normativa. Las empresas mexicanizadas controladas por extranjeros no pueden ser efectivamente consideradas como inversionistas extranjeros por el órgano regulador y, por ende, no quedan sujetas al régimen de restricciones y autorizaciones de la LIE. La falta de definición legal se constituye también de esta manera en un factor que limita la aplicación efectiva de la política de mexicanización.

### 3) Control en los órganos de dirección

Las dos formas principalmente empleadas por las empresas

transnacionales para asegurarse el control en los procesos secundarios de decisión de las empresas mexicanizadas son la participación mayoritaria en sus órganos de dirección (consejos de administración) y el establecimiento de cláusulas de protección a minorías. Aparte de ser las más efectivas, ambas formas son importantes porque es en el interior de los órganos de dirección donde se toman las principales decisiones (financieras, tecnológicas, de inversión, de producción, laborales, etc.) que determinan el comportamiento económico de las empresas. Las dos formas implican también que las corporaciones transnacionales adquieren la suficiencia de fuerza decisoria, pese a mantener una posición minoritaria en el capital. En seguida sólo se examina la primera de ellas, pues la segunda es análoga al establecimiento de las cláusulas ya examinadas para el nivel de las asambleas.

#### Participación mayoritaria en los órganos de dirección

Conforme al tercer presupuesto subsidiario, sobre el que igualmente se apoya el presupuesto principal, el poder de decisión de los actores mexicanos es siempre proporcional a la participación mexicana en el capital. No obstante, hay evidencia que refuta este presupuesto. Casi todas las corporaciones transnacionales que tienen el control en las asambleas de las empresas mexicanizadas D por fragmentación de la inversión mexicana adquieren en forma automática el control sobre los procesos secundarios de decisión mediante la designación de la mayoría o totalidad de los miembros de los órganos de dirección. Con esa designación las empresas transnacionales obtienen el poder suficiente de decisión en los consejos puesto que los consejeros que designan actúan como sus representantes ante tales órganos y todos ellos en conjunto integran una mayoría suficiente —cada consejero representa un voto: art. 143 LSM—. Ahora bien, tal designación de consejeros determina que no haya una correspondencia proporcional entre la participación minoritaria de las empresas transnacionales en el capital de las empresas mexicanizadas y su posición mayoritaria de poder dentro de los consejos. Por otra parte, a diferencia del control que tienen en el nivel

de las asambleas, la suficiencia de fuerza decisoria que tienen las empresas transnacionales en los consejos proviene de actos jurídicos —los nombramientos de consejeros— y no deriva de una situación fáctica. Pero la designación que hacen las empresas transnacionales de la mayoría o totalidad de los consejeros se explica por la posición mayoritaria de poder que de hecho tienen en el interior de las asambleas.

La LIE establece una norma (art. 5, penúltimo pár.) que restringe la adquisición de poder de decisión por inversionistas extranjeros en los órganos de dirección en función de la proporción de su participación en el capital de empresas mexicanas. Esta norma es asimismo complementaria de la instrumentación jurídica de la política de mexicanización porque tiene como objetivo asegurar el control para los mexicanos en las empresas mexicanizadas.<sup>181</sup> Sin embargo, la aplicación efectiva de esta norma —de la política de mexicanización— ha estado restringida por un factor condicionante de la autonomía estatal. El factor es la deficiente reglamentación de la norma referida que establece el punto 1 de la "Resolución General No. 3" de la CNIE.<sup>182</sup> El punto 1, además de producir otros efectos jurídicos, reduce el sentido y alcance de esta norma al limitar su restricción para el solo caso de nombramiento de personas de nacionalidad extranjera como miembros de consejos de administración, siendo que en rigor tal norma restringe la obtención de poder de decisión por inversionistas extranjeros mediante la designación que realicen de personas, cualquiera que sea su nacionalidad, como integrantes de órganos de dirección. Es decir, con este punto 1 se restringe en realidad la adquisición por personas extranjeras del poder de decisión que resulta de su nombramiento como consejeros, pero no se limita la designación de personas como consejeros que efectúen inversionistas extranjeros. El punto 1 limita la autonomía del órgano regulador para aplicar efectivamente esta norma, pues posibilita el nombramiento por inversionistas extranjeros de la mayoría o totalidad de los integrantes de consejos de administración, siempre que la proporción de integrantes extranjeros no sobrepase a la de la participación extranjera en

el capital de la empresa. Una consecuencia adicional de esta deficiente reglamentación es que las empresas mexicanizadas controladas de esta manera tampoco pueden ser efectivamente consideradas como inversionistas extranjeros, según lo dispone el segundo supuesto de la norma que caracteriza así a empresas mexicanas (art. 2, fr. IV, LIE), dado que dicho punto 1 posibilita ese control. Tal deficiencia reglamentaria se convierte también de este modo en un factor que restringe la aplicación efectiva de la política de mexicanización.

### C) La modificación de la instrumentación jurídica

En el apartado anterior se han examinado varias de las formas por las que los inversionistas extranjeros minoritarios de las empresas mexicanizadas obtienen el control jurídico sobre éstas y se han examinado asimismo las condiciones jurídicas que limitan en esos casos la aplicación efectiva de la política de mexicanización. Las formas de control extranjero empleadas —incluyendo las analizadas y las no analizadas— y los límites jurídicos son conocidos por los órganos estatales encargados de aplicar la LIE y disposiciones secundarias (CNIE y SCFI). Este conocimiento deriva de su experiencia obtenida de la aplicación de la instrumentación jurídica de la mexicanización, experiencia que implica el conocimiento de los obstáculos (deficiencias e insuficiencias de tal instrumentación) encontrados en la aplicación y el planteamiento de dudas respecto a la consecución de una modificación efectiva en el comportamiento de las empresas mexicanizadas. Mientras los límites jurídicos que constriñen la aplicación efectiva de la mexicanización subsistan, la eficiencia de esta estrategia será cuestionable. Se hace "necesario" entonces modificar la instrumentación jurídica (LIE y disposiciones reglamentarias) de manera que dichos límites sean superados. La modificación estaría determinada por un proceso de retroalimentación que relacionara el resultado de la política de mexicanización —es decir, el fracaso en asegurar un control mexicano en las empresas mexicanizadas y la ineficacia de la estrategia en términos de inducir un cambio en el comportamiento económico

de las empresas mexicanizadas de acuerdo con los objetivos nacionales de desarrollo— con la autonomía y capacidad del estado para ejecutarla efectivamente. Como los cambios que se precisan hacer tienen que efectuarse en los instrumentos jurídicos (compulsorios) de la política de mexicanización, es necesario efectuar en consecuencia uno o varios procesos estatales de toma de decisiones en los que se adopten las modificaciones de los instrumentos jurídicos relativos. Sin embargo, transcurridos doce años desde que fue expedida la LIE en 1973, no se han efectuado las modificaciones necesarias a la fecha. Cabe entonces preguntarse por qué éstas no se han realizado, aunque más útil sería interrogar por las posibilidades reales de efectuarlas en la actualidad. Así, la cuestión que en este inciso se intenta desarrollar puede plantearse con la siguiente pregunta: ¿qué posibilidades reales existen hoy en día para que el estado adopte estas modificaciones? o, empleando otro giro, ¿es posible que el estado "profundice" el régimen jurídico de la política de mexicanización?

Para considerar las posibilidades reales de que el estado lleve a efecto una profundización de la política de mexicanización deben tomarse en cuenta los factores que determinan la realización del proceso estatal de toma de decisiones y los factores condicionantes que circunscriben la autonomía del estado para adoptar decisiones. Consiguientemente, deben analizarse los intereses actuales del estado (¿está dispuesto el estado a regular más la inversión extranjera directa?), su poder de decisión (¿tiene el poder para regular más a la inversión extranjera directa?) y las condiciones que limitan la autonomía estatal para actuar (¿tiene la capacidad para regular más la inversión extranjera directa?).

La consideración de los intereses u orientaciones que existen actualmente dentro de las instituciones del estado y que guían sus acciones en la economía podrá servir para comprender y anticipar las direcciones generales de la política estatal sobre inversiones extranjeras. Es posible que la identificación de las orientaciones actuales del estado no permitan predecir sus futu-

ras políticas específicas sobre inversiones extranjeras —por ejemplo, si modificará los instrumentos jurídicos necesarios para profundizar la política de mexicanización—, pero puede proporcionar una pauta ampliamente exacta de la política general al respecto. La importancia de esta consideración radica en que son los intereses actuales del estado los que determinan que una dificultad —v. gr., el control extranjero de empresas mexicanizadas— sea definida como problema, al igual que la manera en que el estado llega a concebir su responsabilidad para la resolución del mismo, es decir, para la definición política de una solución. Ahora bien, antes de identificar los intereses estatales en torno a la inversión extranjera directa, es necesario primeramente esbozar a grandes líneas el proyecto de gobierno de Miguel de la Madrid para establecer el marco en que aquéllos se formaron, redefinieron y organizaron.

El régimen de De la Madrid enfrentó a fines de 1982 un contexto de aguda crisis económica asociada indisolublemente a una grave crisis política. Para hacer frente a ambas, De la Madrid y su equipo gubernamental partieron formulando una crítica severa —desde el poder mismo— de los errores, prácticas y excesos de los gobiernos anteriores con el claro y urgente doble propósito de legitimar su presencia en el poder y de construir y justificar un programa de gobierno que tendría que romper con la continuidad estructural (intereses estatales, pactos políticos, estructuras políticas, etc.), que irremediamente unía al nuevo régimen con su antecesor, para que dicho programa fuera viable. Pero además de esta crítica, el programa se confeccionó a partir de un diagnóstico "realista" de la crítica situación económica y la frágil situación política. De esta manera, el proyecto lamadrídiano no ha pretendido restaurar ni recuperar las "tradiciones" gubernamentales anteriores, "sino partir de cero y hacer tabla rasa de herencias e hipotecas que, no obstante, se han impuesto inexorablemente sobre tan ambiciosa empresa".<sup>183</sup> En este sentido, el programa de De la Madrid constituye una ruptura con sus tradiciones históricas.<sup>184</sup> El contexto político presentaba un panorama preocupante: rompimientos políticos violentos —dentro

de la élite política y entre ésta y las organizaciones empresariales—, manifiesto descontento de las clases medias por la manera en que se ejercía el poder (corrupción, etc.), desasosiego de los trabajadores, etc., que revelaban profundas escisiones en el consenso social. El contexto económico no era menos crítico: inflación desbocada, agravamiento de los desequilibrios estructurales (externo, fiscal, etc.), desplome de la producción, creciente desempleo, amenaza de paralización de la planta industrial, desorden cambiario, etc. El gobierno de De la Madrid entonces ha establecido como su objetivo central la reconstrucción de la legitimidad (consentimiento) de la sociedad hacia el sistema político —particularmente hacia el estado— sobre nuevas bases, diferentes a las que estaban ya seriamente desgastadas para fines de 1982. Empero, la piedra de toque del programa lamadridiano fue el conjunto de propuestas para la solución de los problemas económicos: por un lado, se rompe con la tradición de subordinar la racionalidad económica a la racionalidad política o social; y, por el otro, se adopta el "realismo económico" como la definición (perspectiva) política que determinaría la formación, modificación y redefinición de los intereses estatales relacionados con su acción económica. El contexto de crisis y el cambio de régimen gubernamental y de funcionarios públicos ha dado lugar a un cambio profundo en las orientaciones del estado.<sup>185</sup> Relevantes para la política sobre inversiones extranjeras son las siguientes orientaciones básicas: el interés de dar y reconocer una importancia primaria al sector privado nacional como actor fundamental del desarrollo económico, el de apoyar, promover y proteger al sector empresarial, el de moderar los excesos del nacionalismo económico, el de regular la inversión extranjera, el de promover la modernización y reorientación del aparato productivo, el de promover una inserción eficiente del sector industrial en el mercado internacional, el de ampliar y fortalecer la vinculación en el mercado internacional, etc. Paralelamente, el régimen delamadridiano va a considerar al sector empresarial como una parte crucial de las bases sociales del estado, por lo que tenderá a seguir políticas conciliadoras, inclusive las que se

refieren a la inversión extranjera.

El interés de regular la inversión extranjera va a ser matizado según la dependencia estatal competente para diseñar y aplicar políticas de control sobre las empresas extranjeras. Curiosamente, este interés de la SCFI va a ser diferentemente interpretado por dos de sus dependencias subalternas, la Subsecretaría de Fomento Industrial (SFI), al frente de la cual está un economista, de orientación nacionalista, y antiguo Secretario Ejecutivo de la CNIE, y la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología (SRIETT), creada en 1983 y encabezada por un abogado, de marcada orientación proempresarial, quien es al mismo tiempo Secretario Ejecutivo la CNIE. Las diferencias en la manera de percibir y entender este interés estatal en ambas dependencias ha llevado a la SCFI a tomar acciones casi opuestas frente a la inversión extranjera. Mientras que la SFI ha diseñado dos políticas de regulación sobre las empresas extranjeras de las ramas automotriz<sup>186</sup> y farmacéutica<sup>187</sup>, que amplían o establecen nuevos controles sobre ciertos aspectos de su comportamiento económico, la SRIETT —o la Secretaría Ejecutiva de la CNIE— ha diseñado políticas de flexibilización para permitir selectivamente el ingreso del capital extranjero en empresas nuevas por encima del 49% del capital de las mismas y para facilitar su operación en el país,<sup>188</sup> si bien ha sido el interés de promover la inversión extranjera el determinante. No parece entonces probable que la SRIETT —o la CNIE— tenga el interés de regular más la inversión extranjera —es decir, de profundizar en el régimen de la mexicanización—. Por lo demás, el presidente De la Madrid y el Secretario de Comercio y Fomento Industrial han reiterado en diversas oportunidades que el interés del estado es el de mantener intactos los instrumentos jurídicos (LIE) que establecen las políticas actuales de regulación sobre la inversión extranjera. Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que establece oficialmente los objetivos generales de la política de desarrollo para el actual régimen, también señala objetivos específicos para la política sobre inversiones extranjeras. Este señalamiento es el resultado



\* Tomada de Unomásuno, 6 de febrero de 1984, p. 3

\*\* Tomada de Unomásuno, 15 de marzo de 1984, p. 3

del del interés estatal básico de regular la inversión extranjera de manera que su contribución al desarrollo económico del país y al avance de la estrategia de desarrollo sea mayor, pero también está determinado por el diagnóstico dado por la presente administración al papel desempeñado por la inversión extranjera en la economía, mismo que ha sido efectuado fundamentalmente desde la perspectiva de los funcionarios públicos que encabezan las dependencias estatales encargadas de diseñar y aplicar la política sobre inversiones extranjeras. Una parte de este diagnóstico indica que "...el proceso de mexicanización ha resultado, en muchos casos, ilusorio y ha tenido efectos indeseables sobre la concentración industrial, la política de precios y sobre los recursos disponibles para la inversión".<sup>189</sup> A partir de este diagnóstico, el PND ha establecido como dos de los objetivos de la política estatal el vigilar "la efectividad de las operaciones de mexicanización" y el utilizar racional y selectivamente éstas "en aquellos casos que ofrezcan elementos suficientes para estimar que la parte mexicana va a ejercer un control real sobre las decisiones de la empresa mexicanizada y que no currirán efectos indeseables, en particular sobre las políticas de compra, los precios de transferencia y las decisiones tecnológicas".<sup>190</sup> Sin embargo, el PND no establece como su objetivo la modificación de la instrumentación jurídica para la profundización de la mexicanización de suerte que se asegure el control "real" de las empresas mexicanizadas en manos de los inversionistas mexicanos.

La adopción de la decisión de modificar la instrumentación jurídica no sólo parece improbable en un plazo medio —a lo menos durante el presente régimen gubernamental— por la falta de interés del estado en regular más la inversión extranjera, sino que las posibilidades de hacerlo son pocas dado el contexto interno y externo del estado que restringe su autonomía de acción. Uno de los primeros límites es la falta de unidad de poder del aparato estatal para la adopción de una decisión así. En el supuesto caso de que la SCFI —o la SRIETT— tuviera el interés de profundizar el régimen de la mexicanización, la toma de la decisión sería objetada por las dependencias estatales que actual-

mente son las más poderosas y las que diseñan la política macroeconómica e influyen de modo decisivo en las diversas políticas microeconómicas: las SHCP y Secretaría de Programación y Presupuesto. Ambas dependencias integran la CNIE y su peso político en el interior de ésta es significativo. La oposición de estas secretarías obedecería a que su interés no es el de regular más la inversión extranjera, antes bien tienen el interés de promover una mayor integración de la economía nacional al sistema capitalista mundial y el de procurar que esta integración sea más eficiente. Estas orientaciones de las referidas secretarías se explican no sólo por los intereses básicos que se han institucionalizado a lo largo del tiempo en sus estructuras, sino también al riguroso proceso de reclutamiento y socialización de sus principales funcionarios y al desplazamiento de sus estructuras de la fracción burocrática de los estructuralistas, misma que se ha señalado por sus orientaciones nacionalistas. Uno de los notables cambios políticos actuales es justamente la marginación de la fracción de administradores y técnicos estructuralistas del aparato estatal, la que se ha identificado como "populista". El caso más representativo de esta tendencia es la exclusión de Carlos Tello, cabeza visible de esta fracción y principal arquitecto de la nacionalización de la banca y del control integral de cambios, decisiones adoptadas en septiembre de 1982.<sup>191</sup> El proceso de reclutamiento de los técnicos de ambas secretarías ha llevado a la homogeneización de sus orientaciones y a la socialización de los mismos en las orientaciones como: importancia primaria de la burguesía nacional, etc.

Un segundo límite a la modificación de la instrumentación jurídica es la oposición del sector privado nacional. El sector empresarial se ha beneficiado enormemente de la política de mexicanización tal y como ésta ha sido aplicada. La modificación vendría a cambiar el contexto normativo-jurídico en el que se desenvuelven las negociaciones de los inversionistas mexicanos con los inversionistas extranjeros para la formación de empresas conjuntas o para la mexicanización de empresas extranjeras de suerte que sería visto como desfavorable por estos últimos y,

consecuentemente, limitaría las posibilidades de inversión de los capitalistas mexicanos. Más aún, la profundización del régimen de la mexicanización implicaría una indeseada mayor intervención del estado en la economía y en la operación interna de las empresas. La oposición del sector privado sobrevendría actuando como grupo de presión, pero es más factible que sus intereses sean articulados en el proceso estatal de toma de decisiones sin que sean necesarias las presiones empresariales, dada su consideración como fundamento social del estado. Por otra parte, el estado parece ser actualmente muy sensible a los intereses y reacciones del sector privado, además de que tiene el interés de promover y apoyar la inversión privada.

Un tercer límite es la oposición de las empresas transnacionales a la modificación de la instrumentación jurídica. Las empresas transnacionales percibirían el cambio del contexto normativo-jurídico ("reglas de juego") como desfavorable porque limitaría sus posibilidades de obtener y retener un cierto control sobre las empresas mexicanizadas. Tal interés de ejercer un relativo control se explica porque éste es una condición para integrar más el comportamiento de las empresas mexicanizadas a la estrategia global de las propias corporaciones transnacionales, porque constituye una "garantía" de que los socios mexicanos no lleven a cabo una administración nociva a sus intereses, porque significa un medio para obtener una compensación adecuada por los recursos (habilidades gerenciales, etc.) que aportan a las empresas mexicanizadas, etc. Al ser contraria a este interés de las corporaciones transnacionales, la modificación limitaría su inversión en el mercado local, la posibilidad de obtener ganancias, etc., y, consiguientemente, atentaría contra los intereses más generales de las empresas transnacionales. La oposición de las empresas transnacionales sería efectuada principalmente por medio de la amenaza de no invertir y la no realización de inversiones, y de esta manera sus presiones serían efectivas por el mayor poder relativo de negociación de las empresas transnacionales frente al estado mexicano.<sup>192</sup> Este último precisa de las inversiones de las empresas transnacionales por varias razones:

como medio para captar divisas, para suplir la ausencia de inversiones del sector privado nacional, para hacer avanzar la estrategia de desarrollo, etc. Por otra parte, el estado considera a las empresas transnacionales como una parte importante de su alianza con el sector privado para promover el desarrollo económico y, de este modo, articularía sus intereses en el proceso estatal de toma de decisiones relativo.

Finalmente, un factor estructural que restringe la autonomía estatal para implantar la modificación en cuestión es el alcance limitado de la política de mexicanización.<sup>193</sup> La profundización no impediría que los socios extranjeros ejercieran un control de hecho y un control económico sobre las empresas mexicanizadas. Las condiciones para determinar eficazmente un control de hecho y un control económico por parte de los inversionistas mexicanos deben derivar de sus propios contextos particulares —posesión de habilidades gerenciales, tecnología, etc.— y no depender de un conjunto de instrumentos normativos.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se analizaron diversos aspectos de la regulación del estado mexicano sobre la inversión extranjera directa y, en particular, de la política de mexicanización. Las conclusiones del mismo pueden presentarse de la siguiente manera:

1. El estado mexicano tiene intereses (orientaciones) que son propios y diferentes de los intereses de las clases sociales. Las maneras en que el estado adquirió estos intereses con el paso del tiempo han sido fundamentalmente tres, las cuales indican que el estado ha sido relleno históricamente de intereses.

2. Los intereses que han guiado la acción estatal en la economía han sido los intereses del estado. En este sentido, no fueron los intereses del sector privado (burguesía nacional) los que movieron al estado a tomar acciones de control sobre la inversión extranjera directa, ni los que lo llevaron a implantar la política de mexicanización.

3. Por tanto, no es el sector empresarial mexicano el que tiene el interés de profundizar el régimen jurídico de la política de mexicanización. Tal interés tiene que ser, entonces, un interés del estado mexicano.

4. Los intereses estatales relevantes para entender el establecimiento de la política de mexicanización son los que se originan en el nacionalismo económico, la estrategia de desarrollo y el cambio de régimen gubernamental y de funcionarios públicos. Los intereses diversos de los del estado que tienen un lugar en la explicación son los de las bases sociales del estado (sector privado nacional y sector privado extranjero).

5. El estado mexicano ha adoptado la política de mexicanización en múltiples casos. En este trabajo se han examinado tres de los casos más importantes en que esta estrategia de control ha

sido establecida: la minería, el sector manufacturero y la economía en general.

6. Se efectuó un examen de tres aspectos importantes de la política de mexicanización en cada uno de esos tres casos. Tales aspectos fueron el sector económico escogido, el tiempo de la acción estatal y el tipo de política elegida. Los intereses que se examinaron permitieron explicar de modo consistente cada uno de estos tres aspectos de la política de mexicanización.

7. Los sectores para la implantación de la política de mexicanización fueron elegidos por la acción de dos factores: el nacionalismo económico y la estrategia de desarrollo.

8. El nacionalismo económico ha implicado dos intereses que han actuado sobre el estado para moverlo a tomar acciones de control sobre las empresas extranjeras en ciertos sectores. Uno de ellos ha sido el interés de ejercer un firme control estatal sobre los recursos naturales (mineros, hidrocarburos, etc.). El otro ha sido un interés genérico que ha dado al estado un marco general de acción con respecto a la inversión extranjera, utilizable en aquellos sectores en los que ésta era vista como desafiante. En la medida en que el control extranjero sobre nuevos sectores empezó a generar problemas (minería, sector manufacturero y economía en general), este interés fue recuperado para legitimar la acción estatal.

9. Los intereses estatales en torno a la estrategia de desarrollo permitieron definir las dificultades que producía la inversión extranjera directa como problemas críticos. Cuando el comportamiento económico de las empresas extranjeras que operaban en la minería, en la industria manufacturera y en la economía en general, puso en peligro el crecimiento de otras industrias, la balanza de pagos, el desarrollo equilibrado, etc., esos sectores fueron señalados para tomar acciones de control.

10. Los intereses de los fundamentos sociales del estado no parecen haber tenido un papel en la explicación de los sectores seleccionados para la regulación estatal.

11. El tiempo en que fue establecida la política de mexicanización se explica básicamente por los intereses del estado

con respecto a la estrategia de desarrollo y por el régimen gubernamental que se hallaba instalado en el poder.

12. La política de mexicanización fue implantada cuando la inversión extranjera directa generó serias dificultades para la estrategia de desarrollo.

13. La percepción de estas dificultades como problemas y la voluntad de actuar sobre ellos dependió del régimen particular de gobierno. La política de mexicanización fue establecida por el estado en el mayor número de sectores y en los más importantes en los regímenes de López Mateos y Echeverría.

14. La elección de la política de mexicanización como acción de control se explica por los intereses de una de las partes cruciales de los fundamentos sociales del estado y por el contexto de la estrategia industrializadora en la que México se adentró desde los años cuarenta y su inserción en el sistema capitalista mundial.

15. Las otras posibles opciones de política que el estado identificó (nacionalización por la vía de la expropiación y por medio de adquisición) fueron descartadas.

16. La expropiación de las empresas extranjeras que causaban problemas fue desechada por el alto costo que tendrían las repercusiones internacionales (sanciones económicas) sobre la estrategia de desarrollo.

17 La adquisición de las empresas extranjeras fue cada vez menos viable por dos razones. El estado experimentó crecientes limitaciones financieras por su gasto e inversión públicos en continuo aumento y por el sistema de financiamiento que estableció.

18. Este trabajo también comprendió un análisis de la política de mexicanización como estrategia. Tal análisis consistió en el examen de la lógica de esta política. Este análisis cuestionó la eficiencia de la política de mexicanización, es decir, la capacidad de alcanzar su objetivo de regular el comportamiento económico de la inversión extranjera directa.

19. La política de mexicanización está sustentada en siete lógicas o argumentos que fundan su capacidad para producir el

tipo de resultados que con ella se pretende obtener. Todos los argumentos presentan serias debilidades con base en un examen lógico o con base en un examen empírico. Estas debilidades no permiten justificar plenamente la eficiencia de la política de mexicanización.

20. Cinco lógicas o argumentos son endebles por la falta de evidencia empírica que compruebe el presupuesto relativo al control mexicano de empresas conjuntas en el que se apoya.

21. La propiedad mayoritaria del capital de las empresas conjuntas por mexicanos no parece ser la garantía suficiente para que éstos ejerzan el control sobre ellas.

22. Sólo parcialmente este presupuesto se confirma empíricamente cuando la mayoría del capital de las empresas mexicanizadas es propiedad de los grandes grupos económicos. En cambio, hay considerable evidencia que indica que las empresas transnacionales han logrado reservarse el control sobre las empresas mexicanizadas.

23. Únicamente en los casos en que los grandes grupos económicos son los socios mayoritarios de las empresas mexicanizadas es factible esperar que el comportamiento de éstas se ajuste más fielmente a los intereses nacionales, ya sea de acuerdo con la lógica del paralelismo o con la lógica del control. La eficiencia de la política de mexicanización parece ser aceptable en estos casos.

24. La política de mexicanización tiene asimismo razón de ser cuando se considera su capacidad de alcanzar el objetivo de promover la inversión mexicana.

25. Uno de los resultados que ha producido la aplicación de la política de mexicanización ha sido el de favorecer principalmente la inversión de los grandes grupos económicos.

26. Este efecto ha dado lugar a un notable incremento del poder económico y, consecuentemente, del poder político de los grandes grupos económicos. Por consiguiente, la política de mexicanización ha venido a limitar el poder relativo de negociación del estado frente a estos grupos para inducirlos a ajustarse a los objetivos nacionales de desarrollo. En este sentido, el

caso más dramático ha sido el de los bancos mexicanos.

27. La política de mexicanización también ha llevado al fortalecimiento de los vínculos que unen a esta fracción dominante de la burguesía nacional con las corporaciones transnacionales.

28. La política de mexicanización puede tener sentido en términos de promover un desarrollo equilibrado y autónomo, pero también es posible que conduzca a resultados opuestos al logro de un desarrollo "justo". Si se consideran la concentración del capital y las estructuras oligopólicas de los sectores económicos, hay pocas razones para creer que la política de mexicanización va a modificar los efectos que pueden producir las empresas transnacionales, en vista de que los intereses de los empresarios mexicanos y de los empresarios extranjeros seguirán siendo esencialmente los mismos.

29. Se estableció un concepto operacional de control (jurídico) de las empresas. Por éste se entiende la suficiencia de fuerza decisoria o capacidad de un actor o grupo de actores para llevar a cabo cada una de las etapas de un proceso empresarial de toma de decisiones, aun en contra de la resistencia de otros actores.

30. Este trabajo analizó igualmente algunas de las formas por las que los socios extranjeros minoritarios controlan las empresas mexicanizadas.

31. Estas formas de control son posibles por las deficiencias e insuficiencias del sistema normativo que instrumenta la política de mexicanización. Tales deficiencias e insuficiencias operan como límites estructurales de la autonomía y capacidad del estado, de modo que restringen la aplicación efectiva de la política de mexicanización para asegurar el control jurídico en favor de los socios mexicanos.

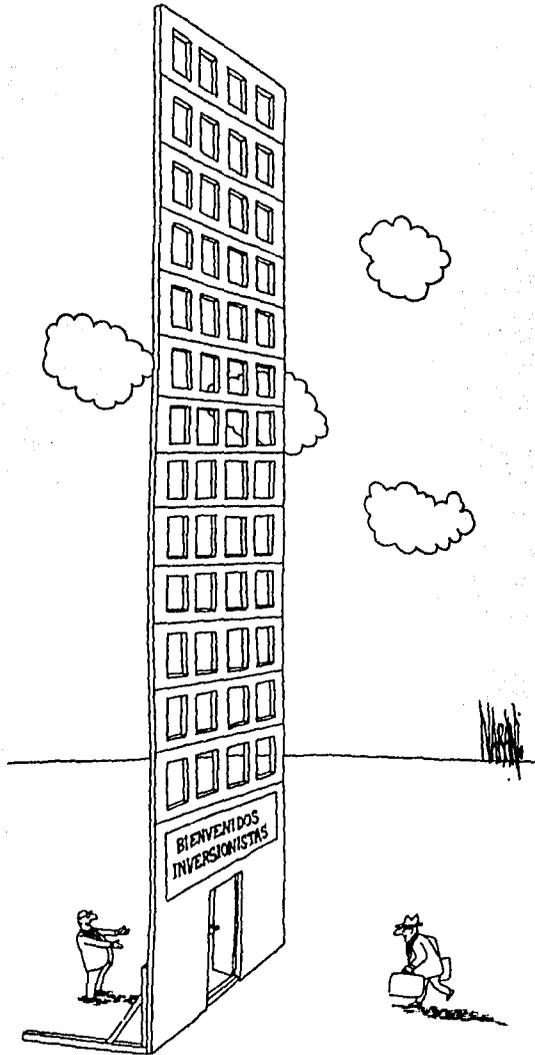
32. El sistema jurídico-normativo de la política de mexicanización no es funcional y, por consiguiente, no es positivo.

33. El estado mexicano, al menos según la perspectiva de la presente administración de Miguel de la Madrid, no tiene un interés actual en "profundizar" el régimen jurídico de la política de mexicanización.

34. Tompoco existen las condiciones necesarias que posibiliten las reformas de modo efectivo. La fuerte oposición del sector privado mexicano y de la fracción de empresas transnacionales pondría en peligro uno de los objetivos de la mexicanización: permitir el acceso a capital, tecnología, habilidades gerenciales y acceso a mercados internacionales que sólo las corporaciones transnacionales pueden proveer. Estos recursos son indispensables para sostener y profundizar la estrategia de industrialización.

35. La reforma del régimen jurídico de la política de mexicanización podría lograr el objetivo de asegurar el control jurídico a los mexicanos, pero no eliminaría otros tipos de control, que pueden ser más efectivos, sobre las empresas mexicanizadas.

36. La funcionalidad de un sistema normativo no implica necesariamente la efectividad de la política estatal que instrumenta.





\* Tomada de Rogelio Naranjo, Los Reyes de la Baraja, México, Siglo XXI, 1980, p. 117



\* Tomada de Rogelio Naranjo, Me Vale Madre, México, Ediciones de Cultura Popular, 1980, p. 248



\* Tomada de Rogelio Naranjo, Elogio de la Cordura, México, Era, 1979, p. 137



\* Tomada de Rogelio Naranjo, Los Reyes de la Baraja, México, Siglo XXI, 1980, p. 109



\* Tomada de Rogelio Naranjo, Me Vale Madre, México, Ediciones de Cultura Popular, 1930, p. 52

## NOTAS

<sup>1</sup> Entre los estudios que hacen propuestas o recomendaciones de este tipo puede citarse el de José A. Ortiz Pinchetti, "El estatuto legal de las empresas transnacionales en México", en Rodolfo Echeverría Zuno (coord.), Transnacionales, agricultura y alimentación, México, Colegio Nacional de Economistas-Nueva Imagen, 1982, pp. 317-320.

<sup>2</sup> Véase infra n. 76.

<sup>3</sup> Para Cesáreo Morales el examen de la lógica de la política de mexicanización y la explicación de la implantación de esta acción estatal constituyen tareas analíticas que compete legítimamente abordar a una ciencia jurídica moderna que pretenda superar el juridicismo tradicional dominante. "Derecho económico como reto teórico (el caso de la ley de inversiones extranjeras)", A; Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Azcapotzalco, vol. III, núm. 5, enero-abril, 1982, México, pp. 16-19.

<sup>4</sup> Los enfoques interdisciplinarios de políticas estatales empiezan a ganar un espacio entre los estudiosos del derecho en México. Por ejemplo, un reciente estudio que analiza la posibilidad de establecer una cierta política estatal desde una perspectiva interdisciplinaria es el de Agustín Pérez Carrillo y Ana Laura Nettel D., Modelo de política legislativa; aplicación al caso del aborto en México, México, Trillas-UAM, 1982.

<sup>5</sup> Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, "El estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del estado mexicano, 1917-1970", Foro Internacional, vol. XX, núm. 1 (77), julio-septiembre, 1979, México, pp. 30, 32 y ss.

<sup>6</sup> Para una descripción general, desde una perspectiva funcionalista, de la necesidad histórica de la intervención del estado en la economía, pueden consultarse los siguientes trabajos: Rolando Cordera Campos, "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia", Comercio Exterior, vol. 29, núm. 4, abril de 1979, México, pp. 411-418 y Van Robert Whiting, "Transnational enterprise and the state in Mexico: Constraints on state regulation of foreign investments, technology, inventions, and trademarks" (tesis doctoral), Cambridge, Mass., Harvard University, 1981, pp. 52-57.

<sup>7</sup> La mexicanización, como un tipo de acción estatal de regulación que afecta la propiedad extranjera de las firmas mexicanas, consiste en la restricción a la participación de inversionistas extranjeros en el capital de empresas mexicanas por encima de cierto límite de éste, siendo por lo general el 49 por ciento del capital el límite máximo de inversión extranjera que se admite, de suerte que la participación extranjera en el capital sea en todo

caso minoritaria y la participación mexicana mayoritaria. La política de mexicanización presenta dos formas o variantes principales, una que limita la participación de inversionistas extranjeros en el capital de empresas nuevas y otra que restringe la adquisición del capital de empresas ya establecidas por parte de los mismos. Por otro lado, han sido tres las maneras como se ha implantado y aplicado históricamente en México esta restricción: mediante el establecimiento de una prohibición en un ordenamiento legal (instrumentos legales), mediante el establecimiento de estímulos —de carácter fiscal principalmente— para que las empresas extranjeras limiten voluntariamente su participación en empresas mexicanas a una posición minoritaria, y por medio del establecimiento del requisito o condición de que las empresas tengan participación mexicana mayoritaria en el capital a que sujeta el estado el otorgamiento de ciertos permisos o privilegios para esas mismas empresas (prácticas administrativas). Estos aspectos serán tratados con mayor amplitud en los capítulos II y III.

8 Douglas Bennett, Morris Blachman y Kenneth Sharpe, "Mexico and multinational corporations: An explanation of state action", en Joseph Grunwald (ed.), Latin America and World Economy: A Changing International Order, Beverly Hills, Sage Publications, 1978, p. 277.

9 Para una breve exposición de algunas de estas medidas y de los conflictos que provocaron, véase a Lorenzo Meyer, "Cambio político y dependencia; México en el siglo XX", Foro Internacional, vol. XIII, núm. 2 (50), octubre-diciembre, 1972, México, pp. 116-123. Véase también a Richard Tardanicó, "México revolucionario, 1920-1928; capitalismo trasnacional, luchas locales y formación del nuevo Estado". Revista Mexicana de Sociología, año XLV, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, 1983, México, pp. 385-404. Para un examen detallado de las controversias suscitadas entre México y los Estados Unidos por estas políticas, véase: Robert Freeman Smith, Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México 1916-1932, México, Extemporáneos, 1973, capítulos 7-9.

10 Véase a Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., p. 277, en donde se presenta en forma breve el argumento que explica las razones de análisis costo-beneficio que llevaron al gobierno mexicano a no emplear la política de nacionalización en los sectores en los que aplicó la estrategia de mexicanización. También Bennett y Sharpe, op. cit., p. 53.

11 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., p. 258; Samuel I. del Villar, "Necesidad de regular la inversión extranjera; criterios para su evaluación", Foro Internacional, vol. XV, núm. 1 (57), julio-septiembre, 1974, México, pp. 16-18.

12 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., pp. 259-263, 276, de donde está tomado en su mayor parte el siguiente desarrollo argumentativo.

13 Véase el trabajo de Arnaldo Córdoba, "Nación y nacionalismo en México", Nexos, núm. 83, noviembre de 1984, pp. 27-33, donde se desarrolla un análisis sobre ciertos aspectos del contenido ideológico primigenio del nacionalismo económico plasmado en el art. 27 constitucional, su interpretación por algunos regímenes gubernamentales posteriores y los contradictorios cambios introducidos en el mismo por las reformas constitucionales de 1983, iniciadas éstas por el régimen de Miguel de la Madrid. Dichas reformas pueden limitar la capacidad del estado mexicano para tomar acciones nacionalizadoras frente a la inversión extranjera directa en el futuro.

14 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., p. 276. También véase infra n. 30.

15 Véase supra n. 14.

16 Ibidem, pp. 259-260; Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 36-37, 64-65; Meyer, op. cit., pp. 118 y ss.; Smith, op. cit., pp. 121-136; Villar, op. cit., p. 16; Julio Labastida, "Evolución y perspectivas del sistema político mexicano", Gaceta UNAM, cuarta época, vol. III, núm. 29, 22 de noviembre de 1979, México, suplemento, p. 1; y, Richard Tardanico, "Revolutionaty nationalism and state building in Mexico, 1917-1924", Politics and Society, vol. 10, no. 1, 1980, pp. 64 y ss.

17 Véase a Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., p. 276. Véase también infra n. 30.

18 Véase supra n. 17.

19 Para una revisión sucinta de algunas de las acciones y políticas adoptadas por el estado para apoyar esta estrategia de desarrollo, véase a Salvador Cordero, "Concentración industrial, grupos económicos y capital financiero del sector privado nacional", en Salvador Cordero et al., El poder empresarial en México, t. I, México, Terra Nova, 1983, pp. 23-35.

20 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., p. 276. También véase infra n. 30.

21 El factor que mayormente influyó en las corporaciones transnacionales para decidir invertir en la economía mexicana fue la protección brindada a la industria local por el estado. Un estudio amplio sobre los efectos de la política de protección industrial con relación a la inversión extranjera directa se encuentra en: Ton Waarts, "La protección y la inversión extranjera directa", en Adrian Ten Kate et al., La política de protección en el desarrollo económico de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 208-257.

22 Para una sucinta descripción de las políticas y acciones tendientes a alentar la inversión de capitales extranjeros, consúltese a Olga Pellicer de Brody, "El llamado a las inversiones extranjeras, 1953-1958", en Bernardo Sepúlveda, Olga Pellicer de Brody y Lorenzo Meyer, Las empresas transnacionales en México, México, El Colegio de México, 1977, pp. 87-93.

23 Un análisis breve de las cuatro etapas de desarrollo por las que ha transitado la economía mexicana en este siglo (economía de enclave, sustitución horizontal de importaciones, sustitución vertical de importaciones y sustitución de exportaciones) puede verse en René Villarreal, "The policy of import-substituting industrialization, 1929-1975", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 67-107, y Peter Evans y Gary Gereffi, "Inversión extranjera y desarrollo dependiente: una comparación entre Brasil y México", Revista Mexicana de Sociología, año XLII, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, 1980, México, pp. 19-30. Véanse también: Miguel Basáñez, La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980, México, Siglo XXI, 1981, pp. 147-150; Rosario Green, Estado y banca transnacional en México, México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1981, pp. 70-74; Miguel S. Wionczek, "La inversión extranjera privada: problemas y perspectivas", en Miguel S. Wionczek (comp.), La sociedad mexicana: presente y futuro, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 139,

146-148, 154; y, Meyer, op. cit., pp. 106 (n.9), 130-131.

24 Esta reiterada práctica que daba ingerencia a la Secretaría de Industria y Comercio para evaluar las propuestas de nuevas inversiones extranjeras o de expansiones de las ya existentes y, consiguientemente, para moldear la política hacia la inversión extranjera directa conforme a la estrategia de desarrollo, condujo al establecimiento formal en 1967 de una instancia de revisión obligatoria por la Secretaría de Industria y Comercio de toda inversión extranjera que pretendiera entrar al país, con lo que se otorgaba definitivamente a dicha Secretaría el papel principal en la formulación y adopción de la política estatal con respecto al capital extranjero. La Secretaría de Relaciones Exteriores dispuso en ese año, aparentemente por instrucciones presidenciales, que todas las solicitudes de permiso para constitución de sociedades que presentarán inversionistas extranjeros ante la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, debían someterse a la consideración de la Secretaría de Industria y Comercio a efecto de que resolviera sobre los porcentajes de propiedad extranjera que se permitirían en las empresas que pretendieran establecer. Harry K. Wright, Foreign enterprise in Mexico; laws and policies, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1971, pp. 110-111, 156-161.

25 A estos intereses del estado que se han examinado, se irían sumando a lo largo de las décadas de los años sesenta y setenta otros intereses conforme se fueron dando cambios en los contextos nacional e internacional en los que el estado mexicano se ha encontrado inserto. Los intereses (o sus correlativos objetivos nacionales de desarrollo) que se agregaron a la lista de orientaciones estatales, han sido definidos y asumidos por el estado también en función de la estrategia de desarrollo. Dos de los factores que contribuyeron a la redefinición y ampliación de los intereses del estado en torno a la estrategia de desarrollo —intereses que influirían también en la política hacia el capital extranjero— han sido el conocimiento que se alcanzó, particularmente desde fines de los años sesenta, sobre el comportamiento de las empresas transnacionales (en general de la inversión extranjera directa) en México y en el mundo, y la evolución del conocimiento económico sobre el desarrollo de países dependientes y atrasados. Véanse infra nn. 30 y 84.

26 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., pp. 260-262; Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 37-40, 44-45; y, Van R. Whiting, "La política y la reglamentación de las empresas transnacionales en México", Revista Mexicana de Sociología, año XLII, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, 1980, México, pp. 78-80.

27 Además de sus intereses por promover la autonomía económica y política del país, estos regímenes tuvieron otros rasgos en común como fueron sus esfuerzos para fortalecer el papel económico del estado, sus intentos para ampliar sus bases sociales de poder y su preocupación por lograr una más equitativa distribución del ingreso. Aparte de estas coincidencias en orientaciones, otras características de estos regímenes, producto tanto de la adopción de las políticas que respondían a esos intereses como de los proyectos de desarrollo que plantearon, fueron la utilización de un lenguaje populista, las confrontaciones abiertas y violentas del estado con el sector privado nacional y los conflictos políticos internacionales. La explicación de estos hechos se encuentra en el cambio de régimen presidencial y en la naturaleza contradictoria del estado mexicano (véase infra n. 29). Basáñez, op. cit., pp. 184, 192; véase también a Labastida, op. cit., pp. 6-7, 15 y 18.

28 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., p. 259. Asimismo véase infra n. 30.

29 Estas características del estado mexicano —autonomía de clases y hegemonía social— son las que ponen de relieve los análisis explicativos más consistentes que se han realizado sobre la naturaleza del estado y del sistema político mexicanos; estos análisis pueden identificarse por que coinciden en señalar el carácter contradictorio del estado mexicano. Entre los estudiosos norteamericanos que han desarrollado análisis explicativos siguiendo esta tesis del estado contradictorio, pueden mencionarse a Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 29-30, 33 y ss. Para una revisión sucinta de los análisis realizados desde una perspectiva mexicana siguiendo esta línea de explicación, véase a Basáñez, op. cit., pp. 40-47. La naturaleza contradictoria del estado mexicano se refleja en la intervención que ha tenido en la economía, de suerte tal que algunas de las políticas estatales sobre el capital extranjero que muestran contradicciones pueden explicarse, en última instancia, por ese carácter contradictorio del estado mexicano.

30 En 1917 las estructuras del estado mexicano no fueron tomadas por ninguna clase social organizada, de suerte tal que el estado no quedó subordinado o comprometido con una determinada clase o fracción de clase. En este sentido, los intereses que el estado originalmente tomó no son intereses de clase, sino autónomos, propios y diferentes de los de las clases. Por otro lado, los intereses del estado mexicano son también autónomos de los intereses de los grupos de interés y de presión, pues éstos en 1917 no eran lo suficientemente poderosos como para inducir al estado a actuar en la forma en que se ha desempeñado históricamente. Una explicación convincente sobre la forma en que el estado fue imbuido de los intereses u orientaciones que modelarían o guiarían sus acciones en la realización de su quehacer histórico, particularmente en la esfera económica, la brindan Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 60 y ss. De acuerdo con estos autores, pueden distinguirse cuando menos tres formas en que el estado es "rellenado" de intereses u orientaciones, formas aquéllas que han tenido una decisiva relevancia en las intervenciones del estado mexicano en la economía nacional. La primera y más importante forma de rellenar el interés del estado es la siguiente: las estructuras o instituciones estatales (dependencias, agencias, etc.) pueden ser creadas o capturadas por una clase, fracción de clase o un grupo social organizado en forma tal que queden en posición de utilizar esas estructuras o instituciones como un instrumento para la realización de sus propios intereses. La manera en que fue conformado el interés del estado mexicano que se consolidó desde 1917, debe ser explicada según este modelo: el grupo militar norteño —sin estar comprometido o subordinado a ninguna clase o fracción de clase—, ayudado por la burocracia intelectual de que se rodeó, fue el que se posesionó de las principales instituciones estatales y, consiguientemente, el que las penetró con sus orientaciones o intereses. Estas orientaciones (nacionalismo económico, estrategia industrializadora, importancia del sector privado, etc.) arraigaron firmemente en la Secretaría de Hacienda y en las otras dependencias relacionadas con el desarrollo económico, y son las que permiten explicar las otras formas de rellenar el interés del estado. La segunda forma puede explicarse así: en un contexto dado pueden surgir problemas o crisis que el estado juzga necesario encarar y resolver; para hacer frente de una cierta manera a algún problema determinado, el estado puede crear una dependencia nueva o adaptar alguna ya existente. Dado este hecho, la dependencia nueva o la dependencia reestructurada adquirirá, con el paso del tiempo, una singular forma de hacer frente a otros problemas que caen bajo su competencia; es de esta

manera como una nueva orientación o interés propio o específico de la dependencia surge y se institucionaliza, haciéndose cada vez más estable conforme el tiempo pasa y, en general, susceptible de ser redefinida sólo muy lentamente y dentro de ciertos límites. La tercera forma en que es rellenado el interés del estado es ésta: los cambios de régimen gubernamental y de funcionarios públicos son una vía importante para alterar el patrón de intereses del estado. Un nuevo presidente y sus principales colaboradores pueden aportar diferentes perspectivas (v. gr., estructuralistas y monetaristas) que lleven a las instituciones estatales a tener una visión nueva y esclarecedora del contexto en que se mueven y, por ende, de los problemas que enfrentan, y a concebir nuevas funciones estatales, con lo que contribuyen a cambiar las orientaciones del estado y, con frecuencia, a agregar nuevas orientaciones al repertorio de éste.

31 Una breve caracterización de la centralización del poder (cambio político) y del sistema autoritario en México se encuentra en: Meyer, op. cit., pp. 107-110, 120 y ss.; y, John F. H. Purcell y Susan Kaufman Purcell, "Mexican business and public policy", en James M. Malloy (ed.), Authoritarianism and corporatism in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 194-196. Véase también a Basáñez, op. cit., pp. 176-185, en donde describe sumariamente la formación de la hegemonía social del estado.

32 Richard S. Weinert, "The state and foreign capital", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 109-111, 126. Para un análisis breve de la interacción entre una creciente capacidad del estado mexicano para actuar (incremento de su base política de poder) y el establecimiento de políticas de control sobre la inversión extranjera directa en el periodo 1917-1940, véase a Meyer, op. cit., pp. 110, 116-127.

33 La importancia de estas cámaras reside en que son entidades autónomas de carácter público —se encuentran organizadas por una ley expedida por iniciativa del propio estado—, agrupan a la totalidad de empresarios de cada sector —la afiliación a ellas es obligatoria— y son órganos de consulta y de colaboración del estado. Para una breve descripción de la organización y funcionamiento de estas agrupaciones empresariales, véase a Corlos Arriola, Las organizaciones empresariales y el estado, México, SEP-Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 26-35.

34 Hasta fines de los sesenta, los medios utilizados para controlar a esas organizaciones han sido la cooptación hasta cierto punto de sus dirigentes, la obstrucción a la formación de agrupaciones alternativas por facciones disidentes generalmente descontentas con su dirigencia no representativa, la obligatoriedad de la afiliación en esas cámaras para todos los empresarios —lo que limita la cohesión interna—, la formación de cámaras pro-gubernamentales dentro de las organizaciones cabeza —como fue el caso de la CANACINTRA que se formó como cámara independiente dentro de la CONCAMIN—, la aplicación discriminatoria de la legislación económica, etc. Purcell y Kaufman Purcell, op. cit., pp. 194-196.

35 Esto es, para que sus intereses sean articulados en el proceso de toma de decisiones relativo a las iniciativas de políticas de que se trate, en la medida en que éstas amenazen con afectar sus intereses.

36 Ibidem, p. 195.

37 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., pp. 262-263.

38 Whiting, op. cit., pp. 87-88.

39 La mexicanización del sector bancario se efectuó sin que fuera necesario establecer y aplicar la política de mexicanización. El desplazamiento del sistema financiero mexicano producido por la Revolución y la crisis económica iniciada en 1929 hicieron que los bancos extranjeros que operaban en México se retiraran paulatinamente. El sistema bancario que se empezó a reorganizar en los años treinta perteneció desde entonces casi totalmente a inversionistas mexicanos. Sólo se fundó en estos años una sucursal del First National City Bank (actualmente Citibank), que aún sigue operando en el país. La política de mexicanización se implantó formalmente en 1965 mediante reformas a la legislación bancaria, como una respuesta ante la inminente adquisición por varios grandes bancos extranjeros de participaciones significativas en bancos mexicanos. La adopción fue movida por el interés de proteger no sólo a los banqueros mexicanos, sino también a la industria nacional. Posteriores disposiciones reglamentarias (1970) y reformas legales (1974) perfeccionaron el régimen de mexicanización para el sector bancario.

40 La mexicanización fue implantada mediante el "Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tenga o tuvieren socios extranjeros" del 29 de junio de 1944, publicado en el D.O. del 7 de julio de 1944 —citado adelante como Decreto de 1944—. Una descripción del establecimiento de este Decreto puede consultarse en: Historia de la Revolución Mexicana: periodo 1940-1952; México en la Segunda Guerra Mundial, por Blanca Torres Ramírez, t. 19, México, El Colegio de México, 1979, pp. 212-223. Un examen de la instrumentación jurídica contenida en este Decreto y de su reglamentación posterior puede verse en: Wright, op. cit., pp. 101-113; y Harry S. Laughran y Jack V. Foster, "Foreign investment in Mexico: The Emergency Decree of 1944", Tulane Law Review, vol. XXXIX, no. 3, April, 1965, New Orleans, pp. 547-557.

41 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., pp. 258 y 272.

42 Para una descripción del establecimiento de la política de mexicanización y de su instrumentación jurídica en otros sectores y ramas de la economía, véanse: Wright, op. cit., pp. 126-133 y 140-150; y, para un estudio más reciente, Michael W. Gordon, "The joint venture as an institution for Mexican development: A legislative history", Arizona State Law Journal, vol. 1978, no. 2-3, 1978, Tempe, Arizona, pp. 188-192, 197-198.

43 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., pp. 258, 278 (n. 2).

44 Véase supra n. 9.

45 Meyer, op. cit., pp. 126-127.

46 Promulgada el 30 de diciembre de 1955 y publicada en el D.O. del 31 de diciembre de 1955.

47 Homero Urías, "¿Quién controla la minería mexicana?", Comercio Exterior, vol. 30, núm. 9, septiembre de 1980, México, p. 954.

48 Promulgada el 5 de febrero de 1961 y publicada en el D.O. del 6 de febrero de 1961.

49 Mediante el decreto del 3 de enero de 1961, publicado en el D.O. del 6 de febrero de 1961, que reformó la ley de 1955 citada en la n. 35.

50 Wright, op. cit., pp. 134-139; y, Gordon, op. cit., pp. 193-194.

51 Para un análisis estructural-funcionalista de las etapas que conforman el proceso estatal de toma de decisiones, véase a Whiting, "Transnational enterprise and the state in Mexico...", pp. 57-68. Véanse también para otros enfoques sobre el mismo tema los siguientes trabajos: Pérez Carrillo y Nettel D., op. cit., pp. 15-21 y Myriam Cardozo B., Formulación de políticas estatales, México, CIDE, 1983, pp. 1-13.

52 La orientación estatal que insiste en un control nacional sobre los recursos naturales, no prejuzga sobre el carácter de dicho control, si público o si privado.

53 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., pp. 263-267; y, Wionczek, op. cit., pp. 137-138.

54 Véase supra n. 24.

55 La disponibilidad (vigencia) de la instrumentación jurídica de la política de mexicanización (Decreto de 1944) fue expresamente reconocida por el estado al inicio del régimen de López Mateos. La nueva "Ley de secretarías y departamentos de estado" del 23 de diciembre de 1958, publicada en el D.O. del 24 de diciembre de 1958, otorgaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores la competencia para ejercer las facultades que derivaban del Decreto de 1944 en materia de regulación de la inversión extranjera (art. 3, fr. VII). Ahora bien, el reconocimiento de la disponibilidad o vigencia del Decreto de 1944 suponía también la aceptación por el estado de su constitucionalidad. Sin embargo, ésta era cuestionable y de hecho fue objetada tanto académica como judicialmente. Hay por lo menos dos casos en que se impugnó exitosamente su constitucionalidad por medio del juicio de amparo. Como resultado de ello, la inconstitucionalidad del referido Decreto fue un factor que limitaría en cierto modo la aplicación efectiva del mismo. Para un examen detenido de la constitucionalidad del Decreto de 1944, véanse: Wright, op. cit., pp. 111-113; Laughran y Foster, op. cit., pp. 553-556; y, F. Jorge Gaxiola, "El artículo 27 constitucional y disposiciones reglamentarias", El Foro, cuarta época, núms. 11-12, enero-junio, 1956, México, pp. 35-44.

56 El estado implantó en el sector automotriz una política de control sobre determinados aspectos del comportamiento de las empresas transnacionales automotrices mediante el "Decreto que prohíbe la importación de motores para automóviles y camiones, así como de conjuntos mecánicos armados para su uso o ensamble, a partir del 1o. de septiembre de 1964" del 23 de agosto de 1962, publicado en el D.O. del 25 de agosto de 1962. Para un amplio análisis de la adopción de esta política, véase a Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, "Forma-

ción de la industria automotriz mexicana (1958-1964): los papeles del Estado y de las empresas transnacionales", en Viviane B. de Márquez (comp.), Dinámica de la empresa mexicana: perspectivas políticas, económicas y sociales, México, El Colegio de México, 1979, pp. 151-185 y también a Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, "Agenda setting and bargaining power: The Mexican state versus transnational automobile corporations", World Politics, vol. XXXII, no. 1, October, 1979, pp. 57-89.

57 Bennett, Blachman y Sharpe, op. cit., pp. 270-273.

58 Para una exposición abreviada del desarrollo del movimiento estudiantil de 1968 y su influencia en los cambios políticos que siguieron, véase a Basáñez, op. cit., pp. 169-174.

59 Julio Labastida, "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", Revista Mexicana de Sociología, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 1, enero-marzo, 1977, México, pp. 199-202.

60 Basáñez, op. cit., pp. 142-145 y 150-156; Green, op. cit., pp. 74-76; Labastida, op. cit., pp. 206-207; y, Morales, op. cit., pp. 12-14.

61 La información disponible proviene de las investigaciones realizadas por la Universidad de Harvard, en el marco de su "Proyecto sobre Empresas Multinacionales", y por Richard S. Newfarmer y Willard F. Mueller, cuyos resultados fueron publicados en Multinational corporations in Brazil and Mexico; Structural sources of economic and noneconomic power, Report to the Subcommittee on Multinational Corporations, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, D.C., Government Printing Office, 1975.

62 Whiting, op. cit., pp. 301-306. La entrada de las corporaciones transnacionales mediante adquisiciones fue progresivamente más costosa no sólo por la aceleración de la tasa de adquisiciones, observada a fines de los sesenta e inicios de los setenta, sino también porque las firmas que se adquirían eran cada vez más grandes. Por ejemplo, en el periodo 1967-1971 se adquirieron varias grandes empresas, incluso algunas muy conocidas: Fábrica de Cigarros Baloyán (R.J. Reynolds), Clemente Jacques (United Brands), Aurrerá (Jewel), Fábrica de Chocolates La Azteca (Quaker Oats), Fábricas Automex (Chrysler), entre otras. Para un examen más detenido del proceso de desnacionalización industrial, véanse: Newfarmer y Mueller, op. cit., pp. 53-55 y 67-72; y Evans y Gereffi, op. cit., pp. 40-49. Véase también la evidencia empírica que se ofrece en Cordero, op. cit., pp. 58-61.

63 Las empresas transnacionales; expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, la. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

64 La medición de la concentración en industrias con estructura oligopólica es generalmente efectuada en el nivel de grupos (clases) de productos específicos. En las clasificaciones industriales, estos agrupamientos de productos se determinan por regla general por medio de cuatro dígitos que representan una subdivisión decimal del conjunto de productos que corresponden a toda una rama manufacturera común. Por ejemplo, en la industria procesadora

de alimentos, la clasificación de dos dígitos "20" indica a todos los productos de la rama procesadora de alimentos; la clasificación de tres dígitos "202" indica productos lácteos; y la clasificación de cuatro dígitos "2023" corresponde a productos de leche evaporada y condensada. Ahora bien, para medir la concentración productiva, los estudios sobre estructura industrial usualmente calculan las ventas de todos los productos correspondientes a una clase de las cuatro mayores empresas como porcentaje de las ventas totales de todos los productos de la clase —del mercado— que se considera. Pero en el caso de México no hay estos datos de ventas por empresas. El estudio de Fajnzylber y Martínez Tarragó analizó los datos de ventas por establecimientos industriales, que son los que proporciona el Censo de 1970. Consecuentemente, las mediciones obtenidas en este estudio subestiman el nivel real de concentración productiva ya que varias de las cuatro más grandes plantas en muchas de las clases industriales pertenecen a una misma empresa (subsidiaria). Sin embargo, el estudio proporciona una aceptable indicación del grado de concentración alcanzado por las empresas transnacionales. Whiting, op. cit., pp. 306, 308.

65 Ibidem, pp. 306, 308-311. Para un análisis detallado de la concentración industrial en México y de su relación con la presencia de empresas transnacionales, véase a Fajnzylber y Martínez Tarragó, op. cit., pp. 152-199. Véase también a Cordero, op. cit., pp. 35-45, para un enfoque diferente sobre la concentración industrial y el papel que juegan en ella las empresas extranjeras.

66 El estudio es de Jorge Eduardo Navarrete, México: la política económica del nuevo gobierno, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971, citado por Whiting, op. cit., p. 315.

67 Whiting, op. cit., pp. 311-317. Para un examen más amplio del efecto de las empresas transnacionales sobre la balanza de pagos, véase a Fajnzylber y Martínez Tarragó, op. cit., pp. 286-317.

68 Whiting, op. cit., pp. 317-320.

69 Cordero, op. cit., pp. 45-49.

70 El proyecto económico en su conjunto no fue formulado desde el principio de la administración ni tampoco fue planteado explícitamente. De hecho, se fue configurando a lo largo de la primera etapa del régimen (1971-1972) y ganando cada vez más definición; más aún, algunos de sus rasgos y objetivos principales fueron inicialmente inciertos. La explicación de este proceso de definición gradual se encuentra en la acción de varios factores, entre otros: sus orientaciones básicas se establecieron originalmente como resultado de las críticas al desarrollo estabilizador más que como un programa bien elaborado y acabado; el desplazamiento de algunas fracciones burocráticas (de orientación monetarista) que habían diseñado y aplicado la estrategia de desarrollo estabilizador y su sustitución en el aparato estatal por fracciones reformistas (de orientación estructuralista) fue paulatino, dificultoso y sólo parcial; las posiciones dentro de éstas no fueron siempre uniformes; y el programa echeverrista —o bien, la formulación de la nueva estrategia— estuvo determinado sustancialmente por las cambiantes circunstancias económicas de los setenta. Por otra parte, tampoco se formuló nunca el programa de gobierno expresamente ni el modo de su articulación interna. Ahora bien, en el texto se pre-

sentan sólo las orientaciones y objetivos básicos y específicos más importantes que interesa destacar por su influencia determinante en la política sobre la inversión extranjera. La presentación de estas orientaciones y objetivos se hace en forma retrospectiva y estática (no dinámica).

71 Un objetivo es la manifestación externa o explícita de un interés estatal. Si bien no son conceptos equivalentes, en el texto se emplean como ideas intercambiables.

72 Este interés llevó al estado a establecer una reglamentación jurídica que posibilitaba la inversión extranjera en actividades turísticas dentro de la llamada "zona prohibida". Tal instrumentación jurídica se estableció mediante el "Acuerdo..." del 29 de abril de 1971, publicado en el D.O. del 30 de abril de 1971.

73 Basáñez, op. cit., pp. 140-141; Labastida, op. cit., pp. 204-208; Labastida, "Evolución y perspectivas del sistema político mexicano", pp. 17-18; y, Green, op. cit., pp. 75-78.

74 Véase infra n. 84.

75 Promulgada el 28 de diciembre de 1972 y publicada en el D.O. del 30 de diciembre de 1972.

76 Promulgada el 26 de febrero de 1973 y publicada en el D.O. del 9 de marzo de 1973, iniciándose su vigencia el 9 de mayo de 1973. En lo sucesivo la misma será citada como ley sobre inversión extranjera de 1973 o LIE.

77 Promulgada el 30 de diciembre de 1975 y publicada en el D.O. del 10 de febrero de 1976. Para una explicación amplia de la adopción de las políticas contenidas en las leyes citadas en ésta y en la n. 75, véase a Whiting, op. cit., pp. 406-451.

78 El desarrollo de este capítulo está basado, en gran medida, en el excelente trabajo de Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, "El control sobre las multinacionales: las contradicciones de la mexicanización", Foro Internacional, vol. XXI, núm. 4 (84), abril-junio, 1981, México, pp. 388-427, donde estos autores llevan a cabo un análisis de la política de mexicanización tal cual, esto es, como estrategia. También sirve de apoyo a este capítulo un trabajo similar —aunque no tan profundo y amplio como el anterior— de Roberto Dañino, "Regulating the multinational: A note on the divestment myth", Lawyer of the Americas, vol. 10, no. 2, Summer-Autumn, 1978, Coral Gables, Florida, pp. 385-399, en donde analiza la política de andinización, análoga a la de mexicanización. Muchas de las consideraciones en torno a la experiencia andina pueden ser extendidas al caso mexicano.

79 Se entiende por lógica de una política la racionalidad, la justificación o el argumento que funda la capacidad de esa estrategia para alcanzar sus objetivos o para producir el tipo de resultados que con ella se pretende obtener.

80 Esta relación "causal" puede representarse gráficamente mediante la siguiente figura:

propiedad → control → comportamiento

81 Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 388-390.

82 La metodología que se sigue para el análisis de la lógica de esta política puede consultarse en ibidem, pp. 390-392.

83 Bennett y Sharpe toman como base para su análisis de la lógica de la mexicanización el caso de la LIE, por ser el caso de acción estatal más trascendental, reciente y estudiado. Pero es claro que el análisis de la mexicanización en cuanto estrategia puede ser llevado a cabo a partir del examen de cualquiera de los casos en que el estado ha implantado esta política.

84 Los cuatro objetivos enunciados por el art. 1 son objetivos básicos del estado y, por lo mismo, tienen un considerable grado de generalidad. Los objetivos específicos de la ley —y, por tanto, de la política de mexicanización—, que se derivan y nutren de los objetivos básicos, son los declarados en las diversas fracciones del art. 13 de la LIE. Los objetivos enumerados por los arts. 1 y 13 son el desdoblamiento o la expresión objetiva de los intereses u orientaciones del estado.

85 "Iniciativa de ley sobre inversión extranjera", Comercio Exterior, vol. 23, núm. 1, enero de 1973, México, p. 18.

86 "La inversión extranjera en México", Comercio Exterior, vol. 22, núm. 10, octubre de 1973, México, p. 942.

87 Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 392-394.

88 Ibidem, pp. 394 y ss.

89 La fuga masiva de capitales mexicanos en el periodo 1980-1982 no es sino el caso más reciente —y el de más graves consecuencias— de esta tendencia en el comportamiento de la burguesía nacional. Esta fuga de capitales fue uno de los factores que precipitaron las sucesivas devaluaciones del peso en 1982 y que colocaron al país en el crítico ciclo devaluación-inflación-devaluación. Por lo demás, la salida de capitales mexicanos ha sido una constante en los procesos devaluatorios en México.

90 Esta tendencia en el comportamiento de las empresas transnacionales que operan en México la confirma recientemente, por ejemplo, Daniel Chudnovsky, "Las filiales estadounidenses en el sector manufacturero de América Latina; sus cambiantes pautas de repatriación de utilidades", Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7, julio de 1982, México, pp. 751-753.

91 Aunque también hay evidencia que indica que estos grupos están empezando a transferir parte de sus capitales al extranjero como resultado de su acelerado proceso de expansión. Véase infra n. 96.

92 Este segundo argumento de paralelismo que presentan Bennet y Sharpe es formulado en términos más o menos similares por Dañino, quien lo denomina "teoría de la identidad nacional". Para un examen detallado de esta "teoría", consúltese a Dañino, op. cit., pp. 389 y ss.

93 Por ejemplo, en un estudio sobre la transferencia de tecnología que

realizan las grandes corporaciones norteamericanas de la industria petroquímica a empresas mexicanizadas, en las que participan como socios mexicanos los grandes grupos económicos y como socios extranjeros las mismas corporaciones norteamericanas, se encontró que los inversionistas extranjeros resienten "la exigencia de sus socios para obtener mayores beneficios" en las empresas conjuntas, cuestión ésta que genera conflictos con los accionistas mexicanos y da lugar a intensas negociaciones con el estado. Véase a Francisco Soto-Angli, "La transferencia de tecnología entre Estados Unidos y México; caso de la industria petrolera y petroquímica" (Conferencia pronunciada en la Universidad de California en San Diego el 25 de noviembre de 1981), mimeo., h. 14.

94 Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 395-402.

95 Un buen ejemplo de esto lo proporciona la banca privada mexicana. Los bancos mexicanos hubieron escapado en los últimos años al control de la política monetaria y crediticia del estado por lo menos en las siguientes tres áreas: control del mercado financiero, regulación del flujo de capitales y control del mercado de divisas. Hay además evidencia que indica que el enorme dominio alcanzado por los bancos mexicanos —principalmente los grandes grupos bancarios— sobre la intermediación financiera local mediante mecanismos como los denominados circuitos financieros "embudo" y "tenaza", la concentración bancaria —reconocida e institucionalizada legalmente—, etc., limitó fuertemente el control estatal indirecto (mediante regulación) y directo (mediante bancos oficiales) sobre el mercado financiero interno. Al respecto véase a José Manuel Quijano, México: estado y banca privada, México, CIDE, 1981, pp. 127-180, 211-240. La evidencia que se tiene muestra claramente también que los bancos mexicanos favorecieron la fuga de capitales de los últimos años no solamente como resultado de las tendencias de su comportamiento en el mercado financiero (por ejemplo, la creciente participación de los bancos locales en la intermediación financiera desde el extranjero en el contexto de la "jibarización" del mercado financiero interno), sino también mediante una abierta promoción a sus clientes para que, dado el régimen de libre convertibilidad de la moneda, colocaran depósitos en sus sucursales que tenían establecidas en el extranjero, con lo que limitaron significativamente el control estatal sobre la salida de capitales. Sobre este punto véase a Quijano, op. cit., pp. 152-180, y, para una referencia del caso de un banco específico, el Banco Nacional de México, a Iván Restrepo, "David Gravier y Banamex", Unomásuno (México, D.F.), 10 de noviembre de 1982, p. 11. Finalmente, la conducta altamente especulativa que tuvieron los bancos mexicanos en el desenvolvimiento del mercado de divisas en el periodo de febrero a agosto de 1982 —aunque debe admitirse que el propio gobierno mexicano provocó ese comportamiento al abandonar transitoriamente el ejercicio de su función reguladora del mercado cambiario— limitó hasta niveles críticos el control cambiario del estado. En estas tres áreas, pues, la banca mexicana ha podido evadir, dentro de un margen de legalidad, los controles monetarios y crediticios del estado. De hecho, el desordenado y conflictivo comportamiento de la banca mexicana con respecto al control gubernamental, fundamentalmente el que mostró en 1982, fue uno de los factores que llevó al estado mexicano a tomar la decisión de nacionalizar la banca privada en septiembre de ese año. Así lo reconoció explícitamente el presidente López Portillo en su último informe de gobierno: entre los factores internos que empujaron al país a su más grave crisis financiera está "...el manejo de una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa". En otra parte de su mensaje López Portillo afirmó que con la nacionalización de la

banca "...el gobierno no sólo está eliminando un intermediario, sino a un instrumento que ha probado más que suficientemente su falta de solidaridad con los intereses del país y del aparato productivo. La banca privada mexicana y mexicanizada —y eso es lo más doloroso— ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado, propiciado y aun mecanizado la especulación y la fuga de capitales". José López Portillo, "VI Informe de Gobierno", Unomásuno (México, D.F.), 2 de septiembre de 1982, suplemento, pp. XIII, XIV. Para un amplio y riguroso análisis de la decisión de nacionalizar la banca privada mexicana, véase a Carlos Tello, La nacionalización de la banca en México, México, Siglo XXI, 1984, capítulos 1-3. Véase también a José Manuel Quijano, "La banca nacionalizada: antecedentes y consecuencias", en José Manuel Quijano (coord.), La banca: pasado y presente; problemas financieros mexicanos, México, CIDE, 1983, pp. 343-361.

96 Es interesante notar aquí que esta incapacidad de los accionistas mexicanos puede llegar a cambiar relativamente en el futuro en el caso de los grandes grupos económicos. Estos grupos han empezado a experimentar un proceso de internacionalización que si bien dista mucho de convertirlos en típicas grandes corporaciones transnacionales, puede en cambio fortalecer su posición de negociación frente al estado mexicano. Véase a este respecto el artículo de Jorge G. Castañeda, "Exportación de capitales como inversión", Unomásuno (México, D.F.), 23 de agosto de 1980, suplemento c, pp. 1c, 8c-9c, en donde destaca la creciente internacionalización de estos grupos.

97 El hecho de que las empresas mexicanizadas reaccionen más fácilmente a la regulación gubernamental puede deberse no solamente a la mayor capacidad negociadora del estado, sino también a la mejor disposición de los accionistas mexicanos en la medida en que los intereses del estado corren paralelos a sus propios intereses: lo que es bueno para los accionistas mexicanos es bueno para el estado. Los accionistas mexicanos tendrán interés en realizar más exportaciones, en efectuar menos pagos por conceptos de regalías, etc.

98 Son varias las ocasiones en que el gobierno de los Estados Unidos ha hecho uso de su control sobre las matrices de las empresas transnacionales de origen norteamericano para que sus filiales se sujeten a los objetivos de la política exterior norteamericana. Por ejemplo, en 1982, en el caso más reciente, el gobierno norteamericano impuso a las filiales de empresas estadounidenses con sede en Europa la prohibición de exportar tecnología (incorporada en bienes de capital) que estuviera destinada a la construcción del estratégico gasoducto eurosiberiano. El boicot tecnológico decretado por el gobierno norteamericano, que tenía el objetivo de bloquear la construcción del mencionado gasoducto, era posible gracias al control que tiene sobre las actividades económicas (en el ejemplo, las exportaciones tecnológicas) de las filiales norteamericanas.

99 La mexicanización no elimina todas las probabilidades de que los gobiernos extranjeros lleguen a intervenir. Un gobierno extranjero puede intervenir en apoyo de los intereses de las subsidiarias mayoritaria o totalmente propiedad de empresas transnacionales, pero también puede hacerlo en defensa de los intereses de sus empresarios o empresas nacionales en cuanto socios o accionistas de empresas conjuntas, independientemente de que sean accionistas minoritarios o mayoritarios. Por esta razón, la autonomía que tiene el estado para tomar acciones de control es aún mayor cuando las empresas están por completo mexicanizadas. Esto pudo comprobarse recientemente en el sector

bancario. Puede afirmarse que uno de los factores que posibilitaron la nacionalización de la banca privada mexicana fue, paradójicamente, el hecho de que la banca estaba absolutamente mexicanizada. Es posible pensar, en un ejercicio de análisis hipotético y con el reconocimiento de que el contexto general podría haber sido diferente, que si los bancos mexicanos hubieran tenido participación de inversión extranjera en su capital aun en forma minoritaria —por ejemplo, los grandes bancos transnacionales—, la adopción de la política de nacionalización habría estado severamente limitada por la posibilidad de una enérgica reacción internacional. Esto lo corrobora indirectamente el hecho de que la decisión de nacionalizar no se adoptó en relación con el Citibank, única sucursal de un banco extranjero en México. Al respecto véase a Tello, op. cit., pp. 12-13 y 125-126.

100 Desde luego, también es posible que la intervención del gobierno extranjero se realice mediante las subsidiarias de empresas transnacionales que operan en otras ramas y sectores de la economía en los que no se ha intentado establecer o no se ha establecido la política de control que ha originado el conflicto. Estas ramas y sectores pueden tener un carácter estratégico para el funcionamiento del sector privado donde operan las subsidiarias afectadas por la política estatal, derivado ese carácter del hecho de que lo proveen de insumos cruciales, por ejemplo. El gobierno extranjero intentará presionar al gobierno mexicano a través de su control sobre las subsidiarias extranjeras imponiendo sanciones económicas que obstaculicen la actividad del sector donde emergió el conflicto. Pero si las subsidiarias están mexicanizadas, el gobierno extranjero no podrá intervenir en la toma de decisiones del estado mexicano, al menos no por conducto de esas subsidiarias.

101 Esto mismo lo señaló un miembro de la CNIE durante el régimen de Echeverría con el siguiente ejemplo. La transportación marítima nacional es un sector estratégico para la economía, entre otras razones porque es un medio para realizar exportaciones. Por esto y por el interés estatal de mantener un amplio margen de autonomía en sectores estratégicos, la LIE excluye al capital extranjero de participar en las empresas de transportación marítima nacional. La mexicanización absoluta de este sector es una cuestión muy importante en términos de autonomía económica y de autonomía estatal. Tal vez no garantice la tasa de crecimiento más alta, pero la actividad del sector será más estable y segura. El gobierno mexicano, por ejemplo, podría celebrar acuerdos de productores con otros países en vías de desarrollo, y quizá algún país extranjero afectado, como los Estados Unidos, trataría de tomar represalias. Si las empresas navieras no estuvieran controladas por mexicanos, los Estados Unidos podrían imponer un boicot a nuestras mercancías, y difícilmente el estado mexicano podría evitar este tipo de reacción o las empresas mexicanas podrían exportar a otros países. Bennett y Sharpe, op. cit., p. 404 (n. 25).

102 La legislación norteamericana, por ejemplo, considera que las filiales y subsidiarias están sujetas al control de sus empresas matrices norteamericanas, si el mismo es ejercido efectivamente por otros medios aun cuando la propiedad que tienen éstas en aquéllas sea menor al 50% de su capital. Como consecuencia de ello, las filiales y subsidiarias norteamericanas que estén mexicanizadas, aunque no controladas por los socios mexicanos, quedan sujetas a la regulación del gobierno norteamericano. Para un abreviado examen de las leyes norteamericanas que regulan el comportamiento exportador de las filiales y subsidiarias de empresas de origen estadounidense, véase a Patrick B. Fazzone, "Business effects of the extraterritorial reach of the U.S. export control

laws", New York University Journal of International Law and Politics, vol. 15, no. 3, Spring, 1983, New York, pp. 548-564.

103 Esta variante principal de la política de mexicanización está establecida por el art. 5, párr. 7, de la LIE.

104 Esta variante de la mexicanización está instrumentada por el art. 8, párr. 1, de la LIE. El criterio de interpretación de esta norma restrictiva ha sido establecido por la actual "Resolución General No. 4" de la CNIE, publicada en el D.O. del 15 de enero de 1976. Originalmente esta resolución fue la número 11, pero se le identifica actualmente con el número 4 en virtud de la reenumeración dispuesta por el punto resolutivo transitorio 3 de las resoluciones generales de la CNIE publicadas en el D.O. del 30 de agosto de 1984.

105 Aunque de mucha menor importancia, la promoción de la inversión mexicana también es perseguida por otro instrumento jurídico (arts. 9 y 10 LIE), el cual establece la posibilidad de que el órgano aplicador de la LIE confiera un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para adquirir el capital de empresas mexicanas establecidas, en los casos en que sus propietarios pretendan enajenarlo.

106 Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 402-405.

107 Ibidem, pp. 405-408.

108 Mauricio Vinhas de Queiros ha definido al grupo económico como "todo conjunto estable y relativamente poderoso de firmas relacionadas entre sí por el capital y el poder de decisión de dirigentes comunes". Citado por Cordero, op. cit., p. 62 (n. 50).

109 Los actuales grandes grupos privados en la economía mexicana son industriales. Pero hasta antes de la nacionalización de la banca privada en 1982, hubo asimismo grandes grupos bancarios que tuvieron por su parte una posición dominante en el sector financiero mexicano. Ahora bien, dos de estos grupos, los gigantes Bancomer y Banamex, fueron fundamentalmente grupos financieros, pero constituyeron asimismo grupos industriales —al menos aparentemente— por el gran número e importancia de empresas industriales, comerciales y de servicios que poseyeron. Estos grupos bancarios también se beneficiaron enormemente de la aplicación de la política de mexicanización. Por esta razón se incluyen en las referencias que siguen, a pesar de que ya han desaparecido como grupos privados.

110 Un amplio análisis de las características e importancia en la economía nacional de estos grupos puede verse en ibidem, pp. 35-45, 62, 65-87.

111 Una explicación del origen y formación de estos grupos puede verse también en ibidem, pp. 63-64, 87-96, 97 y ss.

112 La aplicación de la mexicanización ha promovido la inversión de los grupos de capital privado nacional de otras maneras. Por ejemplo, en ocasiones las fuertes presiones ejercidas por el estado sobre las empresas extranjeras para que se mexicanizen ha permitido a los grupos adquirir las acciones de las mismas a precios muy bajos, inferiores a su valor en libros. Otras veces el gobierno mexicano ha hecho esfuerzos extraordinarios para ayudar a es-

tos grupos a fin de que puedan comprar las acciones de empresas extranjeras que se mexicanizan presionadas por él (instrumentación de diversos mecanismos, como el fideicomiso de mexicanización; apoyo financiero; ciertos subsidios fiscales, etc.). También la mexicanización ha permitido a los grupos adquirir las partes mexicanas del capital de muchas empresas mexicanizadas, al impedir que los socios extranjeros de las mismas las adquirieran.

113 Urías, op. cit., pp. 956-960; y, Antonio Chumacero, "La inversión extranjera en la balanza de pagos y la política de mexicanizaciones (1971-1981)", El Economista Mexicano, vol. XVII, núm. 1, enero-febrero, 1983, México, pp. 23-25.

114 Esta política fue establecida mediante el "Decreto que concede estímulos a las sociedades y unidades económicas que fomentan el desarrollo industrial y turístico del país" del 19 de junio de 1973, publicado en el D.O. del 20 de junio de 1973. Este decreto concedía estímulos fiscales considerables a los grupos económicos que se organizaran bajo una estructura formal de grupo de tipo piramidal —con una sociedad holding o tenedora que poseyera las empresas productivas del conglomerado—, que tuvieran incrementos significativos en su volumen global de producción, y que además lograran un comportamiento ajustado a objetivos nacionales de desarrollo como la mexicanización de empresas extranjeras, la creación de nuevos empleos, el aumento de las exportaciones, etc. Dos de los requisitos que este decreto establecía y que mostraban tangiblemente su objetivo de promover solamente la inversión de los grupos nacionales eran: que únicamente inversionistas mexicanos podrían tener participación en el capital de las sociedades holdings y que estas últimas deberían controlar más del 50% de las acciones de las empresas productivas del grupo —el 51% en el caso de mexicanización de empresas extranjeras—. Casi todos los grandes grupos se reorganizaron bajo el régimen de este decreto, siendo el primero en hacerlo el grupo DESC en 1973. El decreto fue abrogado en 1983.

115 Eduardo Jacobs, "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", Economía Mexicana, núm. 3, 1981, pp. 23-28; y, Saúl Trejo Reyes, "La concentración industrial en México; el tamaño mínimo eficiente y el papel de las empresas", Comercio Exterior, vol. 33, núm. 8, agosto de 1983, México, pp. 706-708.

116 Es cierto que la mexicanización ha beneficiado principalmente a los grandes grupos económicos. Sin embargo, como se ha visto, esta política no ha sido adoptada como resultado de presiones ejercidas por la fracción dominante de la burguesía nacional. Por lo demás, no hay evidencias que indiquen que el sector privado presionó al estado para su adopción. Por otra parte, la política de mexicanización no fue establecida solamente por el interés estatal de promover la inversión del capital nacional. Weinert, op. cit., pp. 124-126.

117 El "poder financiero" de los grupos se ha basado en diferentes fuentes. Por ejemplo, uno de los medios que algunos grandes grupos emplearon para superar el obstáculo que constituía para su expansión la escasez y alto costo del capital en México, fue el de su asociación con el capital financiero local. Varios de los grupos fundaron o adquirieron bancos o financieras, mientras que otros se asociaron a bancos cediéndoles parte de sus acciones. Esta asociación les aseguraba el acceso a crédito suficiente y preferencial, el respaldo financiero de instituciones financieras del exterior, servicios

financieros, etc. Para un análisis de la vinculación de los grupos industriales con el capital financiero, véase a Cordero, op. cit., pp. 67-68, 97-106. Es claro que a partir de la nacionalización de la banca privada mexicana, los grupos han perdido esta importante fuente de su "poder financiero". Para un examen de otras fuentes de su capacidad financiera, véase ibidem, pp. 86-87, 98, 108-109.

118 El "poder tecnológico" de los grupos es mínimo comparado con el de las corporaciones transnacionales. Los grupos mexicanos no cuentan con tecnología propia (tecnología de productos y procesos, ingeniería básica y de detalle, tecnología patentada y los tipos de asistencia técnica más sofisticada), de suerte que sus empresas dependen de la tecnología que les suministran las empresas transnacionales. Un caso de excepción es quizás el grupo Alfa que ha desarrollado tecnología propia en la rama siderúrgica. El relativo poder tecnológico de muchos grupos reside propiamente, entonces, en las capacidades tecnológica y administrativa que han podido desarrollar. Por ejemplo, respecto a su capacidad tecnológica, estos grupos han creado algunos centros de desarrollo tecnológico dentro de sus empresas, cuantan con personal de alta calificación (cuadros técnicos), y disponen cada vez de mayor información tecnológica y de más recursos. Esta capacidad les ha permitido adquirir la tecnología disponible más adecuada y en algunos casos adaptarla, si bien todavía no les permite innovar y desarrollar nueva tecnología. Lo anterior supone que los grupos tienen ya la capacidad para realizar estudios de factibilidad, diseñar en ciertos casos la ingeniería de detalle, diseñar innovaciones menores y proveer ciertos tipos de asistencia técnica. En lo referente a su capacidad administrativa, todos los grupos también han desarrollado y consolidado sus habilidades administrativas de manera de poder administrar grandes empresas.

119 El "poder organizacional" de un grupo está determinado por el tamaño de las grandes empresas industriales que forman su núcleo y por el del conglomerado en su conjunto, por el alto grado de diversificación que tiene su estructura productiva a través de varias empresas que operan en diversas ramas de actividad, y por su organización como holding. Estas son precisamente algunas de las características esenciales de los grupos. Véase supra n. 110. La mayoría de los empresarios mexicanos carecen de esta capacidad organizacional, por lo que no pueden beneficiarse de las ventajas que normalmente se derivan de ella.

120 Soto-Angli ha señalado que en la rama de la petroquímica, por ejemplo, las transnacionales norteamericanas han preferido aliarse a los grupos mexicanos, los que parecen ser una fuente de acumulación muy provechosa y segura, para lo cual están dispuestos incluso a ceder parte del control de las empresas conjuntas a sus socios mexicanos. Op. cit., h. 11.

121 Trejo Reyes, op. cit., pp. 707-708; y, Cordero, op. cit., p. 110.

122 La evidencia que se tiene sobre la expansión acelerada reciente de los grupos indica que este crecimiento no se tradujo en una mayor competencia de los grupos hacia las empresas transnacionales. Jacobs, op. cit., pp. 32-33.

123 Bennett y Sharpe, op. cit., pp. 409-413.

124 Inexplicablemente, en la literatura jurídica mexicana no se le ha prestado atención a este problema metodológico básico, no obstante que en los estu-

dios publicados se hacen análisis de las normas jurídicas que sujetan a regulación la obtención por inversionistas extranjeros del control sobre empresas mexicanizadas. Sólo un reciente trabajo intenta establecer un concepto de control, pero este ensayo de conceptualización no es enteramente satisfactorio dado el error de método que presenta: intenta fijar ese concepto partiendo exclusivamente del análisis de la norma jurídica que regula la obtención del control (art. 8, pár. 2, LIE). El error reside aquí en que el establecimiento del concepto no parte directamente de la explicación del fenómeno relativo. Véase a Ignacio Gómez-Palacio, "Los conceptos de control y administración en la ley de inversiones extranjeras", Jurídica, núm. 15, 1983, México, pp. 141 y ss.

125 Véase supra n. 51.

126 Las referencias que en lo sucesivo se hagan en torno a la estructura jurídica de la empresa se limitarán al tipo de sociedad mercantil mayormente empleado por los inversionistas extranjeros para realizar sus inversiones en México, la sociedad anónima. Los otros tipos de sociedad mercantil han sido muy escasamente utilizados.

127 En un estudio sobre el problema de la separación entre propiedad y control en la gran corporación, Maurice Zeitlin ha propuesto, a partir de otro enfoque, un concepto de control similar: "cuando la estructura concreta de propiedad y de relación entre corporaciones hace que sea probable que un grupo identificable de intereses de propietarios sea capaz de llevar a cabo sus objetivos corporativos con el tiempo, a pesar de la resistencia, entonces podemos decir que tienen 'control' sobre la corporación". Propiedad y control: la gran corporación y la clase capitalista, Barcelona, Anagrama, 1976, p. 53.

128 Propiamente el control efectivo no es un tipo distinto de control. El control efectivo implica que un actor actúa en un proceso con efectividad (eficacia) haciendo que las etapas del mismo tiendan a realizar sus objetivos. Es decir, el actor tiene el control efectivo cuando puede determinar el sentido y alcance de las partes de un proceso de acuerdo con sus propios intereses. La acción efectiva de un actor supone, a su vez, que éste tiene tanto el control jurídico como el control de hecho. Por ello, el control efectivo puede entenderse como la suma de ambos.

129 Edith Penrose, "Ownership and control": Multinational firms in less-developed countries", London, 1974, mimeo., h. 7.

130 Uno de los pocos estudios jurídicos que intentan distinguir otros tipos de control es el de Walter Frisch Philipp, "La 'simulación' y el 'in fraudem legis agere' en la inversión extranjera", El Foro, sexta época, núm. 3, octubre-diciembre, 1975, México, pp. 67-69. Sin embargo, más que establecer una distinción sistemática y satisfactoria se limita a señalar distintos casos ejemplificativos de control extranjero.

131 Un ejemplo puede ser útil para apoyar esta idea: una gran liquidez financiera (recurso) dentro de una empresa puede hacer posible que los actores que tienen el control jurídico propongan como objetivo de un proceso la expansión de la empresa, que identifiquen como opciones posibles para la expansión la adquisición de otra empresa y la construcción de una nueva unidad

industrial, que elijan, por la mayor redituabilidad a largo plazo, esta última opción, y que lleven a cabo la construcción y operación de la nueva planta. De no tener la empresa los suficientes recursos financieros disponibles, el proceso de decisión puede estar limitado por este factor financiero, de manera tal que los actores que tienen el control jurídico no establezcan como objetivo del proceso la expansión de la empresa, o bien, si lo establecen, no consideren factible la opción de construir una nueva unidad industrial por su mayor costo, no escojan adquirir la empresa más grande pero más costosa, y efectúen el pago de una empresa mediana pero menos costosa con financiamiento externo. Así pues, los recursos de que dispone la empresa son la fuente de su poder económico, entendido éste como la capacidad de recursos para emprender una actividad. Los límites de los recursos determinan internamente los límites y posibilidades para actuar que tiene la empresa. En este sentido, la realización de cada fase del proceso de decisión estará condicionada por el propio poder económico de la empresa.

132 El estado también es, desde luego, un actor externo que puede influir determinadamente sobre una empresa y ejercer, por tanto, un control económico sobre sus procesos de toma de decisiones. La aplicación de las diversas políticas estatales de regulación tiene como objetivo justamente ejercer un control sobre el comportamiento económico de las empresas. En muchos casos la aplicación de algunas de las políticas puede efectuarse en el contexto de un proceso de negociación que se lleve a cabo entre el estado y la empresa que solicita a éste una determinada autorización o permiso, proceso en el cual la decisión que se adopte dependerá del poder relativo de negociación de ambos actores. Sin embargo, en la exposición no se ha considerado el caso del estado en particular porque fundamentalmente interesaba destacar los casos de los actores externos no estatales o privados, como son las empresas transnacionales u otros inversionistas extranjeros, quienes pueden controlar económicamente empresas mexicanizadas pero, como es obvio, para realizar sus propios intereses y no para fines de regulación en función de intereses estatales.

133 El recurso demandado puede ser, v. gr., una tecnología avanzada para la manufactura industrial de cierto producto que permitiría a la empresa mexicana, entre otras ventajas, lograr una mayor integración industrial y una posición dominante en el mercado local de ese producto; dadas las características de esta tecnología, el proveedor puede emplearla como poder de negociación para condicionar el suministro de la misma a que la transferencia se realice en paquete, de manera que además de suministrar esta tecnología —que puede involucrar sólo la ingeniería básica y de detallé y la tecnología patentada del producto—, el proveedor proporcione la asistencia técnica relativa al manejo y operación de las instalaciones productivas y la asistencia técnica en cuestiones de comercialización, provea la maquinaria y equipo industrial, conceda el uso de marcas, etc.; o bien, el proveedor puede también condicionar el suministro a que la maquinaria y equipo industrial se adquiera sólo a determinadas empresas, a que no se lleve a cabo la adaptación de la tecnología a las condiciones locales, etc. Este condicionamiento del proveedor limita la autonomía de la empresa para establecer sus propios objetivos —en el caso del ejemplo, para determinar los tipos de conocimientos tecnológicos que son absolutamente necesarios para la misma—, para identificar las opciones posibles de acción —en el caso del ejemplo, para identificar otras fuentes disponibles de aprovisionamiento tecnológico y de bienes de capital—, y para elegir la opción más conveniente —aquella que involucre el menor costo de la tecnología, etc.—. Puesto que la adopción de una decisión en un proceso de nego-

ciación depende del poder relativo de negociación de los actores, la aceptación por la empresa de las condiciones del suministro está determinada por la movilización del poder de negociación del proveedor. En el ejemplo presentado, el recurso tecnológico del proveedor es la fuente principal de su poder de negociación, y la movilización de éste puede ejercer un influjo efectivo sobre el proceso de toma de decisiones tecnológicas. El poder de negociación puede ser, entonces, un factor que determine los objetivos de un proceso interno de la empresa, las opciones factibles de acción, el contenido y orientación de la decisión que se adopte, etc., y, por consecuencia, el comportamiento económico de la firma. En este sentido el poder relativo de negociación puede conferir al actor externo el control económico sobre ciertos procesos de decisión de la empresa.

134 Por supuesto, esta situación de control jurídico externo existe sólo en el caso de que no se decrete legalmente la quiebra o suspensión de pagos, pues en tal caso el acreedor o acreedores se convierten en actores internos de los procesos de decisión de la masa de la quiebra (o empresa en quiebra).

135 Para un breve análisis de la naturaleza y contenido de este tipo de acuerdos y de las ventajas-desventajas que ofrece a las empresas conjuntas, véase a Penrose, op. cit., hh. 8-29.

136 Este objetivo de la política de mexicanización fue explícitamente declarado en la iniciativa que propuso Echeverría: Con la LIE "se trata de preservar, no sólo la mayoría de capital mexicano, sino la facultad para que los mexicanos sean quienes dirijan y tomen las decisiones en las empresas nacionales". "Iniciativa de ley sobre inversión extranjera", p. 19. No obstante lo anterior, hay autores que sostienen, erróneamente, la tesis en cierta forma contraria de que la mexicanización persigue sólo impedir el control extranjero sobre las empresas que operan en la economía nacional, pero no asegurar siempre el control en favor de los inversionistas mexicanos de éstas. Véanse: Jorge Barrera Graf, Inversiones extranjeras; régimen jurídico, México, Porrúa, 1975, pp. 105-106, 115 y ss.; también Jorge Barrera Graf, La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México, México, UNAM, 1981, pp. 116-117; y, Gómez-Palacio, op. cit., pp. 145-146.

137 Dado que el objetivo de la mexicanización es eliminar el control que puedan tener sobre las empresas sus propietarios extranjeros, el control en el que está interesada principalmente es el control interno. La mexicanización es justamente una acción de regulación sobre la inversión extranjera directa. Por esta razón, la mexicanización no se ocupa —al menos no es su objetivo principal— de eliminar o restringir el control externo que puedan ejercer actores extranjeros no propietarios. Son otras políticas estatales, como la política de transferencia de tecnología, las que tienen como objetivo restringir o eliminar el control externo por extranjeros sobre las empresas que operan en la economía nacional.

138 Una consideración de las posibilidades y límites que existen para obtener el control de hecho a partir del control jurídico, puede verse en ibidem, hh. 29-31.

139 Las fuentes de esta evidencia son principalmente indirectas y secundarias. La evidencia general que se presenta respecto a las formas de control utilizadas por las empresas transnacionales, la medida en que son empleadas y

los casos en que el control es ejercido por los socios mexicanos, proviene mayormente de la experiencia de funcionarios públicos y de abogados consultores (se han realizado entrevistas no dirigidas con unos y otros), misma que no siempre es recogida en trabajos publicados. También se proporciona evidencia general procedente de fuentes secundarias (bibliografía especializada), si bien la que hay es escasa. La obtención de información disponible en fuentes primarias enfrenta algunas dificultades a veces insalvables. Está restringido, por ejemplo, el acceso a la información existente en el RNIE (véanse arts. 23, último pár., LIE y 53 RRNIE). Por otra parte, la información de fuentes primarias que es posible obtener, principalmente la que está publicada, no es en ocasiones adecuada, completa o confiable. Ahora bien, aparte de esta evidencia general, se ofrece asimismo alguna evidencia particular a partir de estudios de casos de empresas que han sido publicados. Esta evidencia empírica de casos particulares permite apoyar la evidencia general.

140 Otra variable que determina las formas específicas que emplean los socios extranjeros para controlar empresas mexicanizadas es el sector o rama de actividad en que éstas operen. Las características propias de cada sector o rama (tipo de tecnología utilizada, estructura industrial, etc.) son factores que están en la base de las negociaciones de los inversionistas extranjeros y mexicanos que determinan los términos de su asociación. Sin embargo, en este trabajo no se considerará esta variable en razón de que su objetivo es presentar sólo de modo general algunas de las formas empleadas por las empresas transnacionales en los diferentes sectores y ramas de la economía.

141 El examen de la instrumentación jurídica de la política de mexicanización, como factor condicionante que limita la ejecución efectiva de dicha política, se circunscribe principalmente al caso de la LIE, por ser el ordenamiento legal vigente que instrumenta esta estrategia para todos los sectores de la economía. Véase supra n. 83.

142 La prestación de nombres consiste en que mexicanos aparentan ser propietarios de un cierto porcentaje de las acciones al participar en la constitución de sociedades, al suscribir acciones o al realizar otros actos, aunque en realidad sólo están prestando su nombre mexicano, a cambio de una gratificación o compensación que puede ser jugosa. Los prestanombres —también denominados testafierros— obran a nombre propio pero ocultando que lo hacen por cuenta de inversionistas extranjeros, con lo que encubren la participación real de éstos. Barrera Graf, op. cit., p. 153. Los inversionistas extranjeros son pues los propietarios reales y quienes tienen la posesión física de las acciones, bien sean éstas al portador o nominativas, en cuyo caso las tendrán endosadas por el prestanombres. Así, la prestación de nombres permite simular una titularidad mexicana del capital y ocultar una participación extranjera de hecho.

143 Dos abogados norteamericanos que han sido socios en estas firmas señalan lo extendido de esta práctica del prestanombismo en el medio mexicano. Véanse: Wright, op. cit., p. 108 y Michael W. Gordon, "The contemporary Mexican approach to growth with foreign investment: Controlled but participatory independence", California Western Law Review, vol. 10, no. 1, Autumn, 1973, San Diego, California, pp. 5, 40.

144 Esta legislación mercantil es básicamente la "Ley general de títulos y operaciones de crédito" del 26 de agosto de 1932, publicada en el D.O. del

27 de agosto de 1932 —en adelante citada como LTOC—, y la "Ley general de sociedades mercantiles" del 28 de julio de 1934, publicada en el D.O. del 4 de agosto de 1934 —en lo sucesivo citada como LSM—.

145 Esta modificación recayó sobre la LTOC y la LSM y fue establecida por el "Decreto que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones de carácter mercantil" del 22 de diciembre de 1982, publicado en el D.O. del 30 de diciembre de 1982 —citado adelante como Decreto de 1982—. El artículo cuarto transitorio de este decreto fue modificado posteriormente por el "Decreto que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones de carácter mercantil de 22 de diciembre de 1982" del 29 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. del 30 de diciembre de 1983.

146 Samuel I. del Villar, "El sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera: elementos y deficiencias generales", Foro Internacional, vol. XV, núm. 3 (59), enero-marzo, 1975, México, pp. 336-339 y 358-362.

147 Según la perspectiva de los funcionarios públicos, estos factores parecen ser fuertemente restrictivos de la capacidad estatal, aun cuando ésta se ha ampliado considerablemente con las reformas de 1982. El Subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial —quien es al propio tiempo Secretario Ejecutivo de la CNIE—, por ejemplo, ha manifestado ante una Comisión de la Cámara de Diputados que en México es grave el fenómeno de los prestanombres, pero lo que resulta más grave es que es casi imposible detectarlos. El Universal (México, D.F.), 17 de noviembre de 1983, Mundo Financiero, pp. 1, 7. En la literatura jurídica hay pocos autores que señalen a esos factores como limitantes de la capacidad estatal. Entre esos autores puede mencionarse a Leonel Pereznieto, "Comentarios a la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", El Foro, quinta época, núm. 30, abril-junio, 1973, México, p. 53.

148 Puede considerarse también como factor limitante la carencia por los órganos estatales de facultades para vigilar y sancionar el cumplimiento de la obligación de las sociedades —complementaria de la anterior— de considerar como dueños de las acciones nominativas sólo a los accionistas inscritos en el registro mencionado (art. 129 reformado LSM; véase también art. cuarto transitorio reformado Decreto de 1982). El cumplimiento de esta obligación sería un efectivo instrumento para presionar a los accionistas para que se registraran.

149 Las siglas son del "Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras" del 11 de diciembre de 1973, publicado en el D.O. del 29 de diciembre de 1973.

150 Que la coordinación o cooperación entre esas dependencias para la aplicación de las reformas de 1982 sea improbable puede ser visualizada, en principio, si se considera que la SCFI no ha tenido participación en el proceso estatal de decisión que llevó a la adopción de tales reformas legales. Al parecer, no fueron los intereses específicos de esta dependencia los que movieron a iniciar ese proceso de decisión, ni tampoco esta dependencia intervino en el diseño y formulación de esas reformas. Más aún, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial no refrendó, por lo demás en forma inexplicable teniendo la SCFI competencia en materia de comercio, el decreto de promulga-

ción y publicación de las reformas legales aprobadas por el Congreso.

151 La piramidación de empresas permite a los socios extranjeros obtener no sólo una participación real mayoritaria en el capital de la empresa base, sino también la mayoría de dividendos que la misma distribuya por concepto de utilidades. Sobre esto véase a Sergio Ibargüen Ahrens y Antonio Azuela de la Cueva, "Breve análisis sistemático de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera y algunas consideraciones respecto del concepto de empresa", Jurídica, núm. 8, julio de 1976, México, p. 278. Ahora bien, la evidencia empírica que hay sobre la piramidación refuta un tercer presupuesto en el que se apoya el primer argumento de la lógica del paralelismo (reinversión de ganancias): que los inversionistas mexicanos obtienen la mayoría de las ganancias de las empresas mexicanizadas (empresas intermedias y base). Con lo anterior, este primer argumento presenta entonces aún más serias debilidades que permiten cuestionar su consistencia y, por ende, la eficiencia de la política de mexicanización.

152 Villar, op. cit., pp. 338-339, 350-351; y Barrera Graf, Inversiones Extranjeras..., pp. 109-111.

153 También es posible considerar como un factor limitante la inexistencia de una norma legal que caracterice como inversionistas extranjeros a las empresas mexicanas que tengan en su capital una participación extranjera neta mayor al 49% del mismo. La norma relativa vigente (art. 2, fr. IV, LIE) se refiere sólo a la participación nominal de los inversionistas extranjeros. De acuerdo con esta norma, las empresas piramidadas intermedias o empresas base con mayoría extranjera neta en su capital pueden escapar a la regulación de la LIE cuando adquieran participaciones en el capital de otras empresas por tener el carácter de empresas mexicanizadas.

154 Otros tres factores condicionantes de la autonomía estatal, también muy importantes, son la norma reglamentaria que instrumenta la denominada "cláusula de exclusión de extranjeros" y las normas legales que utilizan esta cláusula como instrumento para restringir la participación de la inversión extranjera en el capital de empresas mexicanas y para regular la piramidación de empresas. El primer factor es la norma contenida en el art. 8 del "Reglamento de la Ley orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República" del 22 de marzo de 1926, publicado en el D.O. del 29 de marzo de 1926. Esta norma ha estructurado la cláusula de exclusión de extranjeros, como pacto de los socios que debe insertarse en los estatutos sociales de las sociedades y en los títulos representativos de su capital, con el objetivo de excluir totalmente a la inversión extranjera de las sociedades mexicanas. Empero su fórmula es deficiente porque la prohibición para adquirir una participación en el capital de las sociedades mexicanas se dirige a personas morales según su nacionalidad extranjera y no según su carácter de inversionistas extranjeros —determinable por la nacionalidad del capital—. De ahí que sólo las personas morales mexicanas —de acuerdo con la legislación mexicana, las que se constituyen conforme a las leyes de la República y tienen en ella su domicilio legal—, inclusive aquellas con inversión extranjera en su capital, están legitimadas para adquirir o tener una participación en el capital de otras sociedades mexicanas que tengan establecida en sus estatutos dicha cláusula. Esta inadecuada infraestructura reglamentaria posibilita entonces la participación extranjera indirecta en empresas en las que se pretende excluir toda inversión extranjera, ya que en realidad se está excluyendo

solamente la participación de personas extranjeras y no la participación indirecta de inversionistas extranjeros. Hay evidencia empírica de organizaciones piramidales en las que los inversionistas extranjeros se valen de empresas piramidadas "mexicanas" para tener una participación indirecta en empresas base con cláusula de exclusión de extranjeros. El segundo factor son las normas legales que utilizan esta cláusula como instrumento para restringir absolutamente la participación extranjera en el capital de empresas mexicanas (arts. 4, pâr. 2, y 7, pâr. 1, LIE). Estas normas, que establecen otra forma o variante de mexicanización, exigen tal cláusula en las sociedades mexicanas a que se refieren porque ella presupone que éstas no tienen inversión extranjera en su capital —el diseño de esta cláusula de hecho se apoya en el presupuesto de que la exclusión de personas extranjeras implica la exclusión de inversionistas extranjeros—. Sin embargo, al depender estas normas de la norma reglamentaria que instrumenta la cláusula de mención para excluir absolutamente la inversión extranjera, están posibilitando la participación extranjera indirecta en las empresas en las que justamente se pretende impedir por completo la participación extranjera. Un funcionario público ofreció el ejemplo de un caso: una empresa transnacional hotelera tiene una participación directa del 100% en el capital de una empresa "mexicana" piramidada, la cual tiene a su vez una participación directa del 30% en el de una empresa base que posee bienes inmuebles (hoteles) en la llamada "zona prohibida" y cuyos estatutos contienen la referida cláusula. El tercer factor son las normas legales o reglamentarias que emplean esta cláusula como instrumento para regular la piramidación de empresas. El ejemplo más reciente de este tipo de normas fue el art. 19 del "Decreto para la racionalización de la industria automotriz" del 13 de septiembre de 1983, publicado en el D.O. del 15 de septiembre de 1983 (véase infra n. 192). Estas normas exigen dicha cláusula en los estatutos sociales y acciones de las empresas piramidadas con el objetivo de impedir la participación extranjera indirecta en la porción del capital reservada exclusivamente a inversionistas mexicanos de las empresas base. Pero en este caso también la dependencia de estas normas respecto a la norma reglamentaria que instrumenta la cláusula en cuestión posibilita que la participación extranjera indirecta se realice a través de una empresa "mexicana" piramidada de un piso superior, en la que las referidas normas ya no exijan la cláusula y en la que, consiguientemente, los inversionistas extranjeros pueden tener una participación directa en su capital. Un funcionario público refirió el caso de una empresa base de la industria de autopartes (art. 5, pâr. 5, LIE) en la que inversionistas extranjeros tenían una participación neta del 64% del capital a través de una organización piramidal de tres pisos. Villar, op. cit., pp. 351, 353.

155 Puede asimismo considerarse como un tercer factor la inadecuada infraestructura legal que deriva del mismo segundo supuesto de la norma que caracteriza a empresas mexicanas como inversionistas extranjeros. La exigencia de este supuesto de que la facultad que tengan los extranjeros de determinar el manejo de empresas mexicanas provenga de "cualquier título", limita la posibilidad legal para caracterizar como inversionistas extranjeros a empresas mexicanizadas (empresas piramidadas) en las que el control extranjero no proviene de título alguno sino de una situación fáctica. En el siguiente párrafo se examina esta importante forma de obtener el control a partir de una situación de hecho y no de una "causa" jurídica. Ibidem, p. 353. Véase infra n. 167.

156 Esta modificación consistió en la adición de un punto 3 a la actual.

"Resolución General No. 4" de la CNIE (citada supra n. 104), mismo que fue publicado en el D.O. del 9 de diciembre de 1981.

157 Rhys Jenkins, "Foreign firms, manufactured exports and development strategy: The case of Mexico", Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, núm. 23, diciembre, 1977, Amsterdam, p. 83.

158 Villar, op. cit., pp. 358-359.

159 Según Zeitlin, la probabilidad de que un actor o grupo de actores controle una empresa va a depender también de quiénes son los actores opositores, reales o potenciales, en el control y del poder que pueden tener en la lucha por el control. Op. cit., pp. 53-54. Así, en un planteamiento hipotético, los aislados pequeños inversionistas mexicanos que movidos por sus propios intereses específicos decidan participar en la toma de decisiones —a diferencia de la mayoría que no tiene el interés de actuar—, no podrán oponer una resistencia efectiva al poder superior de las empresas transnacionales que deriva de una propiedad unitaria de una porción considerable del capital. Es en este sentido como debe entenderse que la estructura de propiedad hace probable que las empresas transnacionales ejerzan el control o tengan de hecho el poder de decisión suficiente. Por lo demás, tanto en la literatura económica como en la jurídica hay un firme consenso acerca de cómo la atomización de la propiedad mayoritaria determina el control de la minoría consolidada. Véanse otros, a Jenkins, op. cit., p. 82 y Dañino, op. cit., pp. 390-391.

160 Es preciso distinguir dos tipos de interés que son diferentes aunque ambos se refieren a la toma de decisiones: el interés de actuar en el proceso de decisión y el interés de obtener y mantener el control sobre el proceso. El interés de actuar de un inversionista implica la disposición para ejercer el poder de decisión que tenga en el proceso de toma de decisiones, en tanto que el interés de tener el control supone la inclinación del inversionista para contar con el suficiente poder de decisión en el proceso. Un inversionista puede tener el interés de actuar pero no el de obtener y mantener el control y viceversa.

161 Unomásuno (México, D.F.), 5 de marzo de 1980, p. 12.

162 Una explicación de la expansión paralela del mercado de valores en este periodo y, consiguientemente, de la tendencia a mexicanizar empresas extranjeras por esta vía, puede verse en María Elena Cardero y José Manuel Quijano, "Expansión y estrangulamiento financiero, 1978-1981", en José Manuel Quijano (coord.), La banca: pasado y presente; problemas financieros mexicanos, México CIDE, 1983, pp. 230 y ss. Un examen más detallado, aunque con un enfoque empresarial, de algunas mexicanizaciones de subsidiarias de empresas transnacionales que se realizaron durante este período, puede verse en Business International Corporation, Investment Strategies in Mexico: How to deal with Mexicanization, New York, 1979, pp. 168-176, 192-200.

163 Entre otros factores que también han influido en la decisión de las empresas extranjeras de mexicanizarse a través de la bolsa, pueden mencionarse dos: los beneficios y privilegios que reciben las empresas que tienen acceso a este mecanismo y las ventajas que derivan de la mexicanización misma. Sobre los beneficios que obtienen las empresas que cotizan en la bolsa, véase a Idalia Rueda Cadena, "La bolsa de valores, instrumento de concentración del

capital", Revista Mexicana de Sociología, año XLII, vol. XLII, núm. 4, octubre-diciembre, 1980, México, pp. 1705, 1707 (n. 40). Sobre las ventajas de la mexicanización apreciadas desde una perspectiva empresarial, véase: Business International Corporation, op. cit., pp. 96-102.

164 Rueda Cadena, op. cit., pp. 1713-1715.

165 Es necesario puntualizar que este factor no limita la autonomía estatal para aplicar efectivamente la restricción impuesta a la participación extranjera en el capital de las empresas, sino que restringe la autonomía para aplicar esta restricción, que puede ser efectivamente observada por los inversionistas extranjeros, de manera que los inversionistas mexicanos obtengan y mantengan el control sobre las empresas, eliminando así el control extranjero. Es posible que la aplicación de la restricción por el órgano regulador no esté circunscrita por ningún factor condicionante, en cuyo caso la norma que la establece será una norma positiva; pero es posible también que la aplicación efectiva de tal restricción no asegura el control a los mexicanos, y en tal caso el factor que impide alcanzar este objetivo es una condición que restringe la autonomía estatal.

166 Villar, op. cit., pp. 349-350, 353.

167 Para un examen más detenido de este punto véanse: Barrera Graf, op. cit., pp. 43-47, 69 y 114; Barrera Graf, La regulación jurídica..., pp. 31, 34, 80-81; y, Gómez-Palacio, op. cit., pp. 146-148 y 153.

168 Cordero, op. cit., pp. 20, 62, 97-98.

169 Un caso de excepción es quizás el grupo DESC puesto que su participación en las grandes empresas conjuntas que forman su núcleo es minoritaria y en algunas de ellas es aun menor que la respectiva participación de las empresas transnacionales. Aparentemente, no ha sido necesario que el grupo DESC alcance una posición mayoritaria en esas empresas para ejercer un mayor control sobre las mismas. La explicación de este caso atípico parece radicar en que este grupo ha seguido una política de "equilibrio" (articulación de intereses) y de persuasión frente a sus socios extranjeros, además de que cuenta con un relativo poder de negociación (poder económico y político) que le permite reforzar su poder jurídico en la toma de decisiones.

170 Hay evidencia en relación al control de los grupos que proviene también de fuentes empresariales. Para una consideración de la experiencia de los socios extranjeros en estas empresas mexicanizadas véase, por ejemplo, a Business International Corporation, op. cit., pp. 143 y ss.; y para un examen de la posición de los grupos sobre este punto véase, entre otros, a Abraham Nuncio, El Grupo Monterrey, México, Nueva Imagen, 1982, pp. 41-42, 227-228. Hay igualmente evidencia particular que confirma este patrón de control de los grupos sobre las empresas mexicanizadas. Por ejemplo, el estudio del caso de Fibras Químicas, S.A. (véase el cuadro 14) puede consultarse en Rémy Montavon, La implantación de dos empresas multinacionales en México, México, Premiá, 1980, pp. 115-116, 136-137.

171 Los grandes grupos bancarios, principalmente Bancomer y Banamex, no tuvieron como un interés básico el ejercer el control sobre todas las empresas en las que adquirirían una participación. Los intereses de estos grupos ban-

carios fueron distintos a los de los grupos industriales, lo que se evidenció en su actuación económica. La adquisición de partes de capital en muchas empresas fue generalmente movida por el interés de obtener las ventajas que derivaban de su asociación con empresas industriales, comerciales y de servicios (representaban una provechosa fuente de ganancias no bancarias, eran clientes bancarios preferentes, etc.), y no por el interés de integrarlas a un grupo típicamente industrial. Aparte de las empresas vinculadas a sus actividades financieras (aseguradoras, casas de bolsa, arrendadoras, inmobiliarias, etc.), sólo en un reducido número de empresas adquirieron una participación mayoritaria movidos por intereses propios de un grupo industrial: Bancomer en empresas mineras y químicas y Banamex en ciertas empresas industriales y en empresas hoteleras. Por lo mismo, únicamente sobre estas empresas ejercieron un control jurídico. En las empresas mexicanizadas tuvieron por lo regular una participación minoritaria, de manera que no ejercieron el control jurídico sobre ellas (véanse los cuadros 13 y 14). Los grupos bancarios se consideraron sólo como inversionistas financieros en tales empresas y, por ende, dejaron que el control fuera ejercido por los socios extranjeros que en general tenían las participaciones máximas legalmente permitidas. No obstante esto, hay evidencia que indica que los grupos bancarios tuvieron el interés de actuar en los procesos básicos de decisión de aquellas empresas mexicanizadas en las que tenían una participación significativa de capital, aunque fuera minoritaria. Parte de esta evidencia consiste en la intervención de altos funcionarios de los grupos bancarios en los órganos de decisión de esas empresas. En este caso, el interés de actuar estuvo determinado, además de otros factores, por el más o menos considerable poder de decisión que poseían esos grupos. Un análisis de esta clase de asociación de los grupos bancarios con el capital industrial (nacional y extranjero) y del particular tipo de relaciones que los vincularon puede verse en: Cordero, op. cit., pp. 68, 86, 98, 100 y 108; Cardero y Quijano, op. cit., pp. 255 y ss.; Tello, op. cit., pp. 34 y ss. y, María Elena Cardero y Lilia Domínguez, "Grupo financiero y crisis actual del capitalismo", Revista Mexicana de Sociología, año XLIV, vol. XLIV, núm. 3, julio-septiembre, 1982, México, pp. 924-925. Respecto a los porcentajes de participación de los bancos en las diversas empresas véase: "Tenencia accionaria de la Banca Nacionalizada al 31 de agosto de 1982", Unomásuno (México, D.F.), 10 de marzo de 1984, pp. 15-18.

172 Véase a Bennett y Sharpe, "El estado como banquero y empresario...", pp. 45-60, para una explicación de la formación y evolución de las orientaciones básicas y específicas de Nafinsa y Somex. Véase también a Benito Rey Romay, La ofensiva empresarial contra la intervención del estado, México, Siglo XXI, 1984, pp. 107-110.

173 Sobre esta evidencia véase a Chumacero, op. cit., pp. 51, 59 y 62. Para una revisión de la experiencia de los socios extranjeros en empresas mexicanizadas que tienen participación de Nafinsa y Somex, véase: Business International Corporation, op. cit., pp. 121-125, 127-132.

174 Las cláusulas en cuestión no son el único instrumento jurídico que protege los derechos e intereses de los inversionistas extranjeros en las empresas mexicanizadas. Los accionistas minoritarios de las sociedades anónimas mexicanas cuentan con un conjunto de derechos protectores mínimos establecidos por la legislación mercantil. Recientemente, varias normas legales fueron reformadas para ampliar más esta protección dada a las minorías. No obstante, una función de dichas cláusulas es la de aumentar considerablemente esa pro-

tección. Sobre los derechos mínimos de las minorías véase a Octavio Rivera Farber, "La protección de las minorías en las sociedades anónimas", Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, núm. 41, mayo-agosto, 1961, México, pp. 319-321, 328-331. Las reformas legales mencionadas fueron introducidas por el "Decreto por el que se modifica, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Comercio y de la Ley General de Sociedades Mercantiles" del 19 de diciembre de 1980, publicado en el D.O. del 23 de enero de 1981.

175 Dado que el poder se da dentro de una relación social, el poder es esencialmente relativo y de relación. Zeitlin, op. cit., p. 53. En el interior de una asamblea, el valor del poder de un actor depende de la cantidad de poder que posea, de con respecto a quiénes lo tenga y del contexto de la relación entre los actores.

176 En la literatura jurídica hay un reconocimiento casi general de este tipo de efectos de las cláusulas de protección a minorías. Sin embargo, hay algunos estudios que no consideran que estas estipulaciones otorgan a los socios extranjeros un control pasivo e indirecto sobre las empresas mexicanizadas. Véanse: Barrera Graf, Inversiones extranjeras..., p. 139, aunque este autor parece haber mudado posteriormente su tesis en La regulación jurídica..., p. 120; y Gómez-Palacio, op. cit., pp. 152-153, en donde se sostiene que el control es adquirido por esta forma únicamente en los casos en que tales estipulaciones afectan las decisiones importantes de las empresas.

177 Un caso de excepción es nuevamente el grupo DESC. Se sabe que los estatutos de algunas de sus empresas conjuntas incluyen cláusulas que conceden a los socios extranjeros un poder de veto respecto a las principales decisiones. No obstante, la experiencia habida en esas empresas indica que los socios extranjeros no han ejercido nunca ese poder de veto. Véase supra n. 169.

178 Para una discusión más detallada acerca del régimen de permisividad que disponen estos preceptos, véase a Barrera Graf, op. cit., pp. 118-120 y a Gómez-Palacio, op. cit., pp. 151-152.

179 Un examen del papel de la definición en el derecho positivo puede verse en Agustín Pérez Carrillo, Introducción al estudio del derecho; la definición en la ciencia jurídica y en el derecho, México, Textos Universitarios, 1978, capítulo V y también en Agustín Pérez Carrillo, "La definición legal", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año VII, núm. 21, septiembre-diciembre, 1974, México, pp. 155 y ss.

180 Villar, op. cit., pp. 336, 353 y 362; Ibargúen Ahrens y Azuela de la Cueva, op. cit., p. 302; y, Gómez-Palacio, op. cit., p. 141.

181 Villar, op. cit., pp. 340, 354; Barrera Graf, op. cit., pp. 114-116; y, Gómez-Palacio, op. cit., pp. 156-157.

182 Publicada en el D.O. del 30 de agosto de 1984. Esta resolución refundió el contenido resolutivo de las anteriores "Resoluciones Generales Nos. 4, 5 y 7" de la CNIE, publicadas en el D.O. del 5 de noviembre de 1975, mismas que fueron abrogadas.

183 Soledad Loeza, "En busca del consenso perdido", La Jornada Semanal, suplemento de La Jornada (México, D.F.), 23 de septiembre de 1984, p. 4.

184 Héctor Aguilar Camín, "Rupturas lamadridianas", Unomásuno (México, D.F.), 4 de julio de 1983, p. 3.

185 Sobre los cambios de intereses estatales y el proceso de reformas del estado, véanse los análisis contenidos en Loaeza, op. cit., pp. 4-5 y Arnaldo Córdoba, "Reforma del estado y crisis en México", La Jornada Semanal, suplemento de La Jornada (México, D.F.), 14 de octubre de 1984, pp. 1-3. Para un análisis más amplio, consúltese a Bertha Lerner de Sheinbaum, "1983: la ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación", Revista Mexicana de Sociología, año XLV, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, 1983, México, pp. 545 y ss.

186 Véase supra n. 154.

187 Esta política fue establecida por el "Decreto para el fomento y regulación de la industria farmacéutica" del 22 de febrero de 1984, publicado en el D.O. del 23 de febrero de 1984.

188 La política de promoción selectiva fue expuesta públicamente en los "Lineamientos sobre inversiones extranjeras y propósitos de su promoción" publicados el 17 de febrero de 1984 en los diarios de la ciudad de México. Como resultado de la aplicación de esta política de trato "flexible" hacia la inversión extranjera, de los 1250 millones de dólares de inversión extranjera realizada en los nueve primeros meses de 1984, 800 millones se han invertido en empresas con mayoría de capital extranjero y sólo 25 millones en empresas con capital mayoritariamente mexicano. Además, la mayoría de los 425 millones que correspondieron a aumentos de capital en empresas mexicanas establecidas fue invertida en la adquisición de la mayoría del capital (desmexicanización de empresas). La política de facilitar la operación de la inversión extranjera se ha plasmado en las "Resoluciones Generales Nos. 1, 2, 3, 5 y 9" de la CNIE, publicadas en el D.O. del 30 de agosto de 1984.

189 "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", El Mercado de Valores, año XLIII, suplemento al núm. 24 de 1983, México, p. 94.

190 Op. cit., p. 97.

191 Lerner de Sheinbaum, op. cit., pp. 557-571.

192 Las presiones de las empresas transnacionales han ya logrado hacer que el estado modifique la instrumentación jurídica que asegura un control mexicano en las empresas mexicanizadas de la industria de autopartes. Como resultado de estas presiones, primeramente la regla vigésima novena del "Acuerdo que establece las reglas de aplicación del Decreto para la racionalización de la industria automotriz" del 27 de agosto de 1984, publicado en el D.O. del 28 de agosto de 1984, limitó el alcance del ámbito personal de validez establecido por el art. 19 del Decreto citado en la n. 154, al exceptuar a las empresas mexicanizadas de la industria de autopartes que se hubieren constituido con anterioridad a la iniciación de la vigencia de la LIE del requisito de tener la estructura de capital neto exigido por el referido art. 19. Posteriormente, mediante el "Decreto por el que se reforma el art. 19 del Decreto para la racionalización de la industria automotriz" del 20 de septiembre de 1984, publicado en el D.O. del 3 de octubre de 1984, se posibi-

litó la participación extranjera indirecta en la porción del capital de la empresa base que la LIE reserva exclusivamente a inversionistas mexicanos, al no exigirse la cláusula de exclusión de extranjeros en la empresa piramidada. Esta modificación posibilita la piramidación de empresas y el control extranjero de empresas mexicanizadas. Así pues, la oposición de las empresas transnacionales a la modificación de la instrumentación jurídica de la política de mexicanización es previsible y efectiva.

193 Véase supra p. 122

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR CAMIN, Héctor, "Rupturas lamadridianas", Unomásuno (México, D.F.), 4 de julio de 1983, p. 3.
- ARRIOLA, Carlos, Las organizaciones empresariales y el estado. México, SEP-Fondo de Cultura Económica, 1981, 213 pp.
- BARRERA GRAF, Jorge, Inversiones extranjeras; régimen jurídico. México, Porrúa, 1975, 211 pp.
- \_\_\_\_\_, La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México. México, UNAM, 1981, 208 pp.
- BASANEZ, Miguel, La lucha por la hegemonía en México 1968-1980. México, Siglo XXI, 1981, 242 pp.
- BENNETT, Douglas, BLACHMAN, Morris J. y SHARPE, Kenneth, "Mexico and multinational corporations: An explanation of state action", en Joseph Grunwald (ed.), Latin America and World Economy: A changing international order, Beverly Hills, Sage Publications, 1978, pp. 257-282.
- BENNETT, Douglas y SHARPE, Kenneth, "Agenda setting and bargaining power: The Mexican state versus transnational automobile corporations", World Politics, vol. XXXII, no. 1, October, 1979, pp. 57-89.
- \_\_\_\_\_, "El control sobre las multinacionales: las contradicciones de la mexicanización", Foro Internacional, vol. XXI, núm. 4 (84), abril-junio, 1981, México, pp. 388-427.
- \_\_\_\_\_, "El estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del estado mexicano, 1917-1970", Foro Internacional, vol. XX, núm. 1 (77), julio-septiembre, 1979, México, pp. 29-72.
- \_\_\_\_\_, "Formación de la industria automotriz mexicana (1958-1964): los papeles del Estado y de las empresas transnacionales", en Viviane B. de Márquez (comp.), Dinámica de la empresa mexicana: perspectivas políticas, económicas y sociales, México, El Colegio de México, 1979, pp. 151-185.
- BUSINESS INTERNATIONAL CORPORATION, Investment strategies in Mexico: How to deal with Mexicanization. New York, Business International Corporation, 1979, 367 pp.
- CARDERO, María Elena y DOMINGUEZ, Lilia, "Grupo financiero y crisis actual del capitalismo", Revista Mexicana de Sociología, año XLIV, vol. XLIV, núm. 3, julio-septiembre, 1982, México, pp. 887-926.
- CARDERO, María Elena y QUIJANO, José Manuel, "Expansión y estrangulamiento financiero, 1978-1981", en José Manuel Quijano (coord.), La banca: pasado y presente; problemas financieros mexicanos, México, CIDE, 1983, pp. 221-285.

- CARDOZO B., Myriam, Formulación de políticas públicas. México, CIDE, 1983, 15 pp.
- CASTAÑEDA, Jorge G., "Exportación de capitales como inversión", Unomásuno (México, D.F.), 23 de agosto de 1980, suplemento c, 1c, 8c-9c.
- CHUDNOVSKY, Daniel, "Las filiales estadounidenses en el sector manufacturero de América Latina; sus cambiantes pautas de repatriación de utilidades", Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7, julio de 1982, México, pp. 748-753.
- CHUMACERO, Antonio, "La inversión extranjera en la balanza de pagos y la política de mexicanizaciones (1971-1981)", El Economista Mexicano, vol. XVII, núm. 1, enero-febrero, 1983, México, pp. 5-99.
- CORDERA CAMPOS, Rolando, "Estado y economía; apuntes para un marco de referencia", Comercio Exterior, vol. 29, núm. 4, abril de 1979, México, pp. 411-418.
- CORDERO, Salvador, "Concentración industrial, grupos económicos y capital financiero del sector privado nacional", en Salvador Cordero H., Rafael Santín y Ricardo Tirado, El poder empresarial en México, t. I, México, Terra Nova, 1983, pp. 17-147.
- CORDOVA, Arnaldo, "Nación y nacionalismo en México", Nexos, núm. 83, noviembre de 1984, México, pp. 27-33.
- \_\_\_\_\_, "Reforma del estado y crisis en México", La Jornada Semanal, suplemento de La Jornada (México, D.F.), 14 de octubre de 1984, pp. 1-3.
- DANINO, Roberto, "Regulating the multinational: A note on the divestment myth", Lawyer of the Americas, vol. 10, no. 2, Summer-Autumn, 1978, Coral Gables, Florida, pp. 385-399.
- EVANS, Peter y GEREFFI, Gary, "Inversión extranjera y desarrollo dependiente: una comparación entre Brasil y México", Revista Mexicana de Sociología, año XLII, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, 1980, México, pp. 9-70.
- FAYNZYLBER, Fernando y MARTINEZ TARRAGO, Trinidad, Las empresas transnacionales; expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana; 1a. reimp. México, Fondo de Cultura Económica, 1980, 423 pp.
- FAZZONE, Patrick B., "Business effects of the extraterritorial reach of the U.S. export control laws", New York University Journal of International Law and Politics, vol. 15, no. 3, Spring, 1983, New York, pp. 545-594.
- FRISCH PHILIPP, Walter, "La 'simulación' y el 'in fraudem legis agere' en la inversión extranjera", El Foro, sexta época, núm. 3, octubre-diciembre, 1975, México, pp. 51-83.
- GAXIOLA, F. Jorge, "El artículo 27 constitucional y disposiciones reglamentarias", El Foro, cuarta época, núms. 11-12, enero-junio, 1956, México, pp. 35-44.
- GOMEZ-PALACIO, Ignacio, "Los conceptos de control y administración en la ley de inversiones extranjeras", Jurídica, núm. 15, 1983, México, pp. 141-163.
- GORDON, Michael W., "The contemporary Mexican approach to growth with fo-

reign investment: Controlled but participatory independence", California Western Law Review, vol. 10, no. 1, Autumn, 1973, San Diego, California, pp. 1-46.

\_\_\_\_\_, "The joint venture as an institution for Mexican development: A legislative history", Arizona State Law Journal, vol. 1978, no. 2-3, 1978, Tempe, Arizona, pp. 173-203.

GREEN, Rosario, Estado y banca transnacional en México. México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1981, 430 pp.

Historia de la Revolución Mexicana: período 1940-1952; México en la Segunda Guerra Mundial; por Blanca Torres Ramírez; t. 19. México, El Colegio de México, 1979, 380 pp.

IBARGUEN AHRENS, Sergio y AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, "Breve análisis sistemático de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera y algunas consideraciones respecto del concepto de empresa", Jurídica, núm. 8, julio de 1976, México, pp. 269-310.

"Iniciativa de ley sobre inversión extranjera", Comercio Exterior, vol. 23, núm. 1, enero de 1973, México, pp. 16-25.

JACOBS, Eduardo, "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", Economía Mexicana, núm. 3, 1981, México, pp. 23-44.

JENKINS, Rhys, "Foreign firms, manufactures exports and development strategy: The case of Mexico", Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, núm. 23, diciembre, 1977, Amsterdam, pp. 69-95.

"La inversión extranjera en México", Comercio Exterior, vol. 22, núm. 10, octubre de 1972, México, pp. 937-951.

LABASTIDA, Julio, "Evolución y perspectivas del sistema político mexicano", Gaceta UNAM, cuarta época, vol. III, núm. 29, 22 de noviembre de 1979, México, suplemento, pp. 1-32.

\_\_\_\_\_, "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", Revista Mexicana de Sociología, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 1, enero-marzo, 1977, México, pp. 193-227.

LAUGHRAN, Harry S. y FOSTER, Jack V., "Foreign investment in Mexico: The Emergency Decree of 1944", Tulane Law Review, vol. XXXIX, no. 3, April, 1965, New Orleans, pp. 538-557.

LERNER DE SHEINBAUM, Bertha, "1983: la ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación", Revista Mexicana de Sociología, año XLV, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, 1983, México, pp. 545-577.

LOAEZA, Soledad, "En busca del consenso perdido", La Jornada Semanal, suplemento de La Jornada (México, D.F.), 23 de septiembre de 1984, pp. 4-5.

LOPEZ PORTILLO, José, "VI Informe de Gobierno", Unomásuno (México, D.F.), 2 de septiembre de 1982, suplemento, pp. I-XIV.

MEYER, Lorenzo, "Cambio político y dependencia; México en el siglo XX", Foro Internacional, vol. XIII, núm. 2 (50), octubre-diciembre, 1972, México, pp. 101-138.

- MONTAVON, Rémy, La implantación de dos empresas multinacionales en México; con la colaboración de Miguel S. Wionczek y Francis Píquez; trad. de Fernando Zamora. México, Premiá, 1980, 152 pp.
- MORALES, Cesáreo, "Derecho económico como reto teórico (el caso de la ley de inversiones extranjeras)", A; Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Azcapotzalco, vol. III, núm. 5, enero-abril, 1982, México, pp. 9-25.
- NEWFARMER, Richard S. y MUELLER, Willard F., Multinational corporations in Brazil and Mexico: Structural sources of economic and noneconomic power; Report to the Subcommittee on Multinational Corporations, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. Washington, D.C., Government Printing Office, 1975, 212 pp.
- NUNCIO, Abraham, El Grupo Monterrey. México, Nueva Imagen, 1982, 329 pp.
- ORTIZ PINCHETTI, José A., "El estatuto legal de las empresas transnacionales en México", en Rodolfo Echeverría Zuno (coord.); Transnacionales, agricultura y alimentación, México, Colegio Nacional de Economistas-Nueva Imagen, 1982, pp. 309-321.
- PELLICER DE BRODY, Olga, "El llamado a las inversiones extranjeras, 1953-1958", en Bernardo Sepúlveda Amor, Olga Pellicer de Brody y Lorenzo Meyer, Las empresas transnacionales en México, la. reimp., México, El Colegio de México, 1977, pp. 73-104.
- PENROSE, Edith, "'Ownership and control': Multinational firms in less-developed countries", London, 1974, mimeo., 36 hh.
- PEREZ CARRILLO, Agustín, Introducción al estudio del derecho; la definición en la ciencia jurídica y en el derecho. México, Textos Universitarios, 1978, 205 pp.
- \_\_\_\_\_, "La definición legal", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año VII, núm. 21, septiembre-diciembre, 1974, México, pp. 155-168.
- PEREZ CARRILLO, Agustín y NETTEL D., Ana Laura, Modelo de política legislativa; aplicación al caso del aborto en México. México, UAM-Trillas, 1982, 64 pp.
- PEREZNIETO C., Leonel, "Comentarios a la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", El Foro, quinta época, núm. 30, abril-junio, 1973, México, pp. 47-65.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", El Mercado de Valores, año XLIII, suplemento al núm. 24 de 1983, México, pp. 1-211.
- PURCELL, John F. H. y KAUFMAN PURCELL, Susan, "Mexican business and public policy", en James M. Malloy (ed.), Authoritarianism and corporatism in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 191-226.
- QUIJANO, José Manuel, "La banca nacionalizada: antecedentes y consecuencias", en José Manuel Quijano (coord.), La banca: pasado y presente; problemas financieros mexicanos, México, CIDE, 1983, pp. 343-365.
- \_\_\_\_\_, México: estado y banca privada. México, CIDE, 1981, 412 pp.
- RESTREPO, Iván, "David Gravier y Banamex", Unomásuno (México, D.F.), 10 de

noviembre de 1982, p. 11.

REY ROMAY, Benito, La ofensiva empresarial contra la intervención del estado. México, Siglo XXI, 1984, 160 pp.

RIVERA FARBER, Octavio, "La protección de las minorías en las sociedades anónimas", Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, núm. 41, mayo-agosto, 1961, México, pp. 319-331.

RUEDA CADENA, Idalia, "La bolsa de valores, instrumento de concentración del capital", Revista Mexicana de Sociología, año XLII, vol. XLII, núm. 4, octubre-diciembre, 1980, México, pp. 1691-1727.

SMITH, Robert Freeman, Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México 1916-1932; trad. de Ernesto de la Peña. México, Extemporáneos, 1973, 416 pp.

SOTO-ANGLI, Francisco, "La transferencia de tecnología entre Estados Unidos y México; caso de la industria petrolera y petroquímica (Conferencia pronunciada en la Universidad de California en San Diego el 25 de noviembre de 1981), mimeo., 17 hh.

TARDANICO, Richard, "México revolucionario, 1920-1928; capitalismo transnacional, luchas locales y formación del nuevo Estado", Revista Mexicana de Sociología, año XLV, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, 1983, México, pp. 375-405.

\_\_\_\_\_, "Revolutionary nationalism and state building in Mexico, 1917-1924", Politics and Society, vol. 10, no. 1, 1980, pp. 59-86.

TELLO, Carlos, La nacionalización de la banca en México. México, Siglo XXI, 1984, 222 pp.

"Tenencia accionaria de la Banca Nacionalizada al 31 de agosto de 1982", Unomásuno (México, D.F.), 10 de marzo de 1984, pp. 15-18.

TREJO REYES, Saúl, "La concentración industrial en México; el tamaño mínimo eficiente y el papel de las empresas", Comercio Exterior, vol. 33, núm. 8, agosto de 1983, México, pp. 706-715.

URIAS, Homero, "¿Quién controla la minería mexicana?", Comercio Exterior, vol. 30, núm. 9, septiembre de 1980, México, pp. 951-963.

VILLAR, Samuel I. del, "El sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera: elementos y deficiencias generales", Foro Internacional, vol. XV, núm. 3 (59), enero-marzo, 1975, México, pp. 331-378.

\_\_\_\_\_, "Necesidad de regular la inversión extranjera; criterios para su evaluación", Foro Internacional, vol. XV, núm. 1 (57), julio-septiembre, 1974, México, pp. 13-52.

VILLARREAL, René, "The policy of import-substituting industrialization, 1929-1975", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 67-107.

WAARTS, Ton, "La protección y la inversión extranjera directa", en Adriaan Ten Kate et al., La política de protección industrial en el desarrollo económico de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 208-257.

WEINERT, Richard S., "The state and foreign capital", en José Luis Reyna y

Richard S. Weinert (eds.), Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 109-128.

WHITING, Van Robert, Jr., "La política y la reglamentación de las empresas transnacionales en México", Revista Mexicana de Sociología, año XLII, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, 1980, México, pp. 71-92.

\_\_\_\_\_, "Transnational enterprise and the state in Mexico: Constraints on state regulation of foreign investments, technology, inventions, and trademarks", (tesis doctoral). Cambridge, Mass., Harvard University, 1981, 529 pp.

WIONCZEK, Miguel S., "La inversión extranjera privada: problemas y perspectivas", en Miguel S. Wionczek (comp.), La sociedad mexicana: presente y futuro, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 135-157.

WRIGHT, Harry K., Foreign enterprise in Mexico; laws and policies. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1971, 425 pp.

ZEITLIN, Maurice, Propiedad y control: la gran corporación y la clase capitalista; pról. de Lluís Argemí y Luis Rodríguez Zúñiga; trad. de Lluís Argemí. Barcelona, Anagrama, 1976, 110 pp.

## INDICE

Introducción. . . . .	1
CAPITULO I.      La intervención económica del estado y la regulación de la inversión extranjera directa: un marco teórico . . . .	5
Explicación de la formación de la política estatal hacia la inversión extranjera directa: factores que la determinan. . . . .	9
CAPITULO II.     La política de mexicanización: casos en que se ha adoptado . . . . .	32
A) La minería . . . . .	33
B) El sector manufacturero. . . . .	43
C) La economía en general . . . . .	51
CAPITULO III.    La política de mexicanización: su eficiencia y su eficacia . . . . .	73
A) Eficiencia de la política de mexicanización. . . . .	73
B) Eficacia de la política de mexicanización. . . . .	96
CAPITULO IV.    La política de mexicanización: los límites de su ejecución efectiva . . . . .	106
A) El concepto de control . . . . .	107
B) Formas de control extranjero de empresas mexicanizadas . . . . .	122
C) La modificación de la instrumentación jurídica . . . . .	168
Conclusiones. . . . .	178
Notas . . . . .	190
Bibliografía. . . . .	221
Indice. . . . .	227