

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA



173

**LAS FORMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS
TRANSNACIONALES DE SUS SUBSIDIARIAS
EN EL EXTERIOR**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A

JUAN MANUEL UGARTE CHAVEZ

MEXICO, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Contenido

1. Introducción.
 - 1.1.) Planteamiento del Problema.
 - 1.2.) Objetivos del documento.
 - 1.3.) Metodología.
 - 1.4.) Contenido del documento.

2. Análisis de las principales modalidades de control de la inversión extranjera.
 - 2.1.) Capital social.
 - 2.2.) Tecnología.
 - 2.3.) Comercio.
 - 2.4.) Financiamiento.
 - 2.5.) Pagos al exterior.
 - 2.6.) Conclusiones.

3. Principales distorsiones provocadas por el comportamiento de la inversión extranjera.
 - 3.1.) Derivadas de la propiedad del capital social y las decisiones en la política de las empresas subsidiarias.
 - 3.2.) Como consecuencia del uso de tecnología no acorde con la dotación interna de factores.
 - 3.3.) En sus relaciones de comercio exterior a través de los precios de transferencia.
 - 3.4.) Su política de financiamiento vía inversiones en inventarios y/o financiamiento de proveedores.
 - 3.5.) Derivados de la estructura de los pagos al exterior.
 - 3.6.) Conclusiones.

4. El papel del Gobierno como regulador del comportamiento de la inversión extranjera.
 - 4.1.) Instrumentos y mecanismos.
 - 4.2.) Coherencia de la política y los resultados.

4.3.) Conclusiones.

5. Conclusiones y recomendaciones.

5.1.) Sobre el ajuste de las distorsiones.

5.2.) Sobre la transferencia de la propiedad.

1. Introducción.

1. 1. - Planteamiento del Problema.

Históricamente, dentro del marco de las políticas de crecimiento económico del país, la inversión extranjera se ha considerado positiva en cuanto que ha proporcionado recursos monetarios adicionales, ha generado empleos, aportado nuevos productos al mercado, o contribuido positivamente a la balanza de pagos del país. Sin embargo, el hecho de que tal participación vincula a las empresas residentes en el país con grupos de interés económico en el exterior, ha provocado problemas en el manejo de las políticas internas de crecimiento, minimizando, o incluso invirtiendo los efectos esperados.

La principal fuente de los problemas que se suscitan en la participación de los extranjeros, es la contraposición de sus intereses con los de las nacionales en el manejo de la política de crecimiento.

Tal contraposición se manifiesta básicamente a dos niveles, en un primer momento, a través del control que las extranjeras ejercen con motivo de su participación en la propiedad del capital social o por la propiedad de la tecnología. En un segundo momento, a partir de las distorsiones que ocurren en las operaciones de tales empresas, motivadas por la vinculación que sostienen con grupos económicos en el exterior.

En esta perspectiva puede afirmarse que la problemática de la modalidad de control de la inversión extranjera existe en dos niveles: El primero de ellos está dado por la propiedad del capital social y la tecnología y el segundo por aquellas modalidades que distorsionan la estructura del mercado mexicano, a saber: la relación comercial de las empresas, su forma de financiamiento y sus políticas de pago al exterior.

Haciendo un análisis retrospectivo del comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) en México, se puede apreciar que las principales modalidades de control de sus empresas en el exterior y la seguridad para sostener el predominio de éstas sobre otras empresas de la rama donde operan habían sido fundamentalmente la propiedad del capital social y de propiedad de la tecnología.

En relación a este asunto, algunos autores han señalado que "en términos generales, en ausencia de presiones o estímulos externos, la ET tiene preferencia por aquellas estructuras de propiedad de las filiales que le permiten ejercer control efectivo sobre su gestión y, específicamente, por aquellas situaciones en que no existe ingerencia externa en-

sus decisiones". 1/ Así entonces, la asociación de capitales extranjeros con nacionales, a propuesta de los extranjeros, ha respondido en la mayoría de los casos a factores externos cuya intención es controlarlos. Se puede citar como alguno de estos factores a la tecnología a "a los mercados potenciales en empresas con participación estatal del país receptor". 2/

Una vez que se ha logrado asegurar el control de la propiedad en el capital social y que por ende proporciona el control en el manejo y las decisiones, un segundo paso es mantenerlo. En un sistema de competencia el principal ingrediente para asegurar los mercados y extender su predominio es la tecnología y su dinámica de cambio, por lo que asegurar la propiedad de este insumo resulta de gran importancia para la empresa extranjera. Las características del proceso de concentración de la tecnología en manos de extranjeros ha llevado a que en los mercados de los países receptores coexistan empresas con un alto grado de dinamismo tecnológico importado y empresas con tecnologías tradicionales o cuasi-artesanales. En los países subdesarrollados la propiedad de la primera normalmente se concentra en manos de extranjeras y la segunda en manos de empresas propiedad de personas del país receptor.

Pasando al segundo grupo de modalidades de control, cabe señalar que éstas han sido resultado de dos situaciones determinantes; la primera de ellas es la que se refiere a la actitud nacionalista de los países subdesarrollados para proteger sus industrias y su balanza de pagos principalmente. La segunda es lo que se deriva de la propia necesidad de las empresas extranjeras de acelerar su proceso de acumulación de capital a nivel internacional y de mantener su predominio tecnológico realizando fuertes inversiones en investigación y desarrollo en su país de origen, así como también para lograr tasas impositivas menores a las aplicadas en los dividendos y regalías. En este grupo de modalidades se encuentran las relaciones comerciales entre filiales o entre empresas pertenecientes a un mismo grupo de interés económico para lograr transferir valor de subsidiarios a filiales vía precios. Asimismo, se encuentra su política de expansión a través del financiamiento más que a través de la expansión de sus instalaciones productivas y las modificaciones de sus políticas de pagos al exterior.

1.2. - Objetivos del Estudio.

El estudio tenderá a evidenciar empíricamente las hipótesis que se mencionan después, sin embargo, se considera que de éstas pudiera derivar

1/ Fajnzylber Fernando y Martínez Tarragó Trinidad. - Las Empresas Transnacionales. - FCE. 1976, pp. 50 y 51.

2/ Ibid.

se alguna otra también de igual importancia. El objetivo del estudio es el de hacer recomendaciones de política al tratamiento de la inversión extranjera a la luz de los resultados obtenidos y de acuerdo a las nuevas características de la economía mexicana y del proceso de industrialización que se persigue. A continuación se puntualizan las hipótesis que se pretenden satisfacer en el estudio y que son consideradas como el marco del mismo.

- La dinámica de las inversiones extranjeras ha modificado sustancialmente la forma de control de sus empresas en el extranjero y ha rebasado la dinámica de los instrumentos y mecanismos estatales de regulación del Gobierno Mexicano.
- La propiedad del capital social, aunque condición necesaria, ha pasado a segundo término relativamente a la tecnología como forma de control.
- El financiamiento de proveedores o de socios inversionistas en las empresas con participación de capital extranjero constituyen en la actualidad causas fundamentales de distorsión en las relaciones bilaterales de países en desarrollo y desarrollados en términos de entrada y salida de divisas.
- Las transferencias de valor que se realizan al exterior por las empresas extranjeras debido a las relaciones comerciales con empresas en su país de origen constituyen un mecanismo adicional de sustracción de divisas, la mayoría de las veces más importantes que los mecanismos de sustracción vía dividendos y tecnología.
- Las empresas con IED han orientado sus políticas de pagos al exterior hacia las formas de envío de divisas con menor tasa impositiva.
- Los instrumentos y mecanismos estatales de control y regulación del comportamiento de la IED son altamente sensibles a los cambios y la dinámica de la IED y resultan ineficientes y obsoletos.

1.3. - Metodología del Estudio.

La metodología del trabajo está dada por la estructura del mismo, donde como primer paso se efectuó la investigación estadística y bibliográfica sobre el tema, escogiendo aquellos indicadores de mayor relevancia para lograr los objetivos propuestos.

Posteriormente, se definieron como las variables de estudios las -

siguientes: el capital social, tecnología, comercio externo de las empresas, financiamiento y pagos al exterior.

Se realiza en estas variables el análisis de su comportamiento histórico en el período 1970-1977 con el fin de observar las modificaciones en la composición de las mismas.

Con el objeto de llegar a los resultados propuestos se efectuará un contraste con los instrumentos y mecanismos estatales de regulación de ese comportamiento, haciendo un análisis de la eficiencia de la mecánica operativa estatal respecto a los objetivos de control y regulación que prevén las mismas.

Una vez realizado este análisis a los dos niveles de estudios que son la mecánica operativa estatal y la dinámica inherente al comportamiento de las empresas, se analizan las perspectivas con el tratamiento a la IED en el mercado del plan nacional de desarrollo industrial y de una posible política comercial que combina los modelos de sustitución de importaciones y de sustitución de exportaciones.

Finalmente, se llega a las conclusiones respecto a la situación actual y perspectivas y se hacen las recomendaciones que se juzgan convenientes también a dos niveles: a) asegurar la transferencia del control y de la propiedad tanto de la inversión extranjera en el capital social, como de la propiedad de la tecnología y; b) se hace la propuesta sobre mecánica operativa estatal que se considera conveniente para lograr evitar las distorsiones económicas provocadas por las empresas con capital extranjero y ajustar su comportamiento a los objetivos de industrialización que se persiguen.

Cabe destacar que la limitación en las fuentes de información representa el problema más grave del análisis, sin embargo, la información utilizada se encuentra totalmente validada y puede ser utilizada con un alto grado de confiabilidad. Para efectos de su obtención y análisis, fue necesario acudir a las fuentes. Se utilizó para su determinación un método selectivo derivado de la decucción e inducción en la investigación.

Definiciones conceptuales.

A diferencia de otros estudios sobre el fenómeno de la inversión extranjera, para efectos de este trabajo se ha decidido darle al mismo, una definición conceptual diferente, obtenida de la experiencia práctica y del estudio bibliográfico sobre el tema.

Empresas Extranjeras. -

Toda aquella empresa que tiene una -

relación de capital social con el exterior, lo cual le permite tener influencia en el control y manejo de las empresas.

Empresa Relacionada. -

Toda empresa localizada en el país o en el exterior con nexos corporativos (matriz, filial, asociada, etc.)

Tecnología. -

Se incluyen en tecnología los conceptos de ingeniería básica, ingeniería de detalle, asistencia técnica, conocimientos técnicos, patentes, así como también las marcas por el prestigio técnico que algunas conllevan o por la factibilidad de convertirse en activos tangibles.

Pagos al Exterior. -

La diferencia conceptual que se hace de los pagos al exterior para efectos fiscales es de 20. Para efectos del estudio se marca la diferencia entre intereses, dividendos y regalías y se agrupan los conceptos restantes en virtud de constituir menos del 18% de los pagos totales al exterior.

Inversión Extranjera Indirecta. -

Para los efectos del estudio, este término no se iguala al de financiamiento, siendo que además sólo se realiza el análisis a nivel de empresa. Asimismo, este financiamiento incluye créditos monetarios o créditos de proveedores.

Exportaciones e Importaciones. -

En estos rubros sólo se consideran las operaciones de bienes, es decir, no se incluyen los servicios, excepto en aquellas ramas dedicadas a esta actividad económica.

1.4. - Contenido del Estudio.

En el segundo capítulo se definen cuales han sido las prácticas más comunes utilizadas por las empresas extranjeras para controlar a sus empresas relacionadas ubicadas fuera del país de origen, y se particulariza el caso de este comportamiento en México. Esta modalidad de control característica de la empresa extranjera ha provocado serias distorsiones en el comportamiento de la rama donde operan, lo cual ha origi-

nado efectos negativos tanto en la Balanza de Pagos del país como por el desplazamiento de empresas mexicanas. El análisis de estos efectos -distorcionadores se realiza en el capítulo tercero, con el fin de observar las formas de incidencia de las modalidades de control y los cambios que ha tenido históricamente. El capítulo cuarto pretende presentar un panorama de las intenciones de las políticas reguladoras de la inversión extranjera, así como también la eficiencia de la mecánica gubernamental aplicada en la materia y sus principales errores de incidencia en la regulación y el control. Finalmente se realizan las conclusiones y recomendaciones particulares al análisis en dos niveles: las primeras se hacen sobre el problema que genera la propiedad del capital y la tecnología y, la segunda sobre el ajuste del comportamiento de las empresas extranjeras a los objetivos que se persiguen de industrialización y comercio.

2. Análisis de las Principales Modalidades de Control de la Inversión Extranjera.

2.1. - Capital Social.

Uno de los objetivos y quizá al que mayor énfasis se ha dado en los últimos años en los estudios realizados por investigadores del fenómeno de la inversión extranjera en países subdesarrollados, ha sido el de reducir gradualmente la dependencia de estos países con respecto al exterior y provocado por la operación de empresas extranjeras en su economía. También es cierto que la dependencia ha sido calificada o conceptualizada de acuerdo con el enfoque de cada investigación en particular y donde la variable que ha tenido mayor significación ha sido el capital social.

La razón principal, para que sean dirigidos los estudios hacia esta modalidad, es que fue la primera utilizada por los países altamente industrializados a partir de la Postguerra. Su razón está en relación directa con la necesidad de estos países de asegurar mercados en el exterior así como también justificada por el modelo de sustitución de importaciones que se iniciaba en países de menor desarrollo económico relativo. Otra razón que justifica el control de la propiedad del capital social es la que se da por la distribución geográfica de los subsidiarios de empresas transnacionales a nivel mundial, y en algunos casos, como lo señalaron Fajnzylber y Martínez Tarragó debido a la influencia que su gobierno en el país de origen ejerce por medio de sus políticas "respecto a las inversiones extranjeras en su territorio, su poder relativo de negociación respecto al país receptor y el grado de centralización de su estructura organizativa". 3/

3/ Fajnzylber y Martínez Tarragó. - Op. Cit.

La propiedad del capital social, por otra parte, asegura la participación de Ejecutivos en el Consejo de Administración de la empresa, lo cual - permite conservar los privilegios de dictar las políticas o bien de guardar los secretos tecnológicos al definir la dinámica de cambio tecnológico que debe guardar la empresa en el mercado de los países receptores sin perjudicar los intereses de su empresa relacionada en el exterior y respondiendo a los objetivos corporativos más que tratando de coincidir con los objetivos particulares de crecimiento de los países receptores.

Ahora bien, aunque muchos autores han dado al capital social la importancia principal como modalidad de control de la inversión extranjera, conviene destacar que cualquiera de los análisis enfocados individualmente a esta variable, no refleja las causas y efectos del fenómeno de la inversión extranjera. Por ejemplo, ha sido posible constatar que la relación entre la inversión y el control no siempre es fija, y mucho menos lo sería a través del capital social.

Como causas de la pérdida de importancia del capital social como forma de control se pueden destacar las actitudes nacionalistas de los países-receptores, así como la dinámica propia de las empresas transnacionales, inducida por el alto grado de competencia a nivel internacional. No obstante, la propiedad del capital social en manos de inversionistas con nexos corporativos sigue siendo una condición necesaria para los inversionistas extranjeros, aunque no la más importante para ejercer el control sobre sus subsidiarias, filiales o asociadas operando en otros países.

2.2. - Tecnología.

Como se ha establecido anteriormente, las modalidades de control de mayor importancia que ejercen las empresas extranjeras son de dos tipos, aquellas que pretenden el control y el manejo de la empresa y que son apoyadas por la propiedad tanto del capital social como de la tecnología, y otras que tienden a incrementar los beneficios económicos para el grupo corporativo a través de sustraer divisas de los países receptores de la inversión.

En el primer grupo ya se ha visto que la propiedad del capital social resulta una condición necesaria pero no suficiente para ejercer el control en el manejo de la empresa. El otro aspecto de relevancia y que está cobrando mayor importancia para efectos de control lo constituye la tecnología, insumo que además permite mantener el predominio, de las empresas proveedoras de la misma, en la rama donde operan y acelerar su proceso de acumulación de capital.

Así como la razón para la aceptación del capital extranjero lo fue la escasez de ahorro interno para impulsar la sustitución de importaciones, en el caso de la importación de tecnología también lo fue la necesidad de continuar con este esquema de industrialización e iniciar el proceso de adaptación, copia, desarrollo y creación de tecnologías locales que apoyarán la producción destinada a satisfacer el mercado interno, sustituyendo las importaciones. Sin embargo, la política de los países latinoamericanos ha perseguido fundamentalmente la industrialización en una forma anárquica y sin programas de acción bien definidos. Esta orientación, tuvo efectos positivos en muy pocos casos y en la mayoría de ellos constituyó un factor determinante para que se diera solamente un proceso de renta de tecnología, vinculado estrechamente con las deficiencias de la estructura productiva y de mercado de estos países.

Desde el punto de vista de las empresas extranjeras, esta situación cumplió con los objetivos de la tecnología como modalidad de control en la medida que facilita, mediante la renta, el envío de divisas al exterior para financiar la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías exportables. Sin embargo, antes de entrar al análisis de las formas de transferencia de tecnología, como modalidad de control, conviene destacar que existen varios mecanismos para suministrar tecnología hacia los países en desarrollo. Como se ha visto, la forma predominante ha sido a través de la IED en empresas subsidiarias con participación total de extranjeros o mayoritarias. En un segundo nivel pueden observarse las sociedades minoritarias extranjeras o a través de contratos administrativos. Todavía existe otra categoría o mecanismo para suministrar tecnología, ésta opera a través de la celebración de contratos de licencia tecnológica. "La evidencia sugiere que la posibilidad de alternativas depende de la estructura de la industria y de la estrategia de los oferentes individuales de tecnologías. Si sólo unas pocas empresas poseen la tecnología, la asociación con ellas, (Joint Venture), las licencias, contratos de administración y de compras de sus equipos, no son generalmente posibles. Cuando un fuerte control sobre una subsidiaria es esencial como estrategia de la empresa poseedora de la tecnología, normalmente esa empresa deseará proveer la tecnología sólo a través de una subsidiaria donde su participación es total". 4/

Es posible observar a través del comportamiento histórico el fuerte vínculo que existe entre el capital social de una empresa extranjera y la propiedad de la tecnología como forma de controlar mercados en el exterior y satisfacer sus requerimientos de competitividad a nivel internacional.

4/ United Nations. -Department of Economic and Social Affairs. -The acquisition of technology from Multinational Corporations by developing countries. -New York 1974. "the evidence suggests that the availability of alternatives depends on the industry structure and on the strategy of individual suppliers..." p. 26.

Para muchos países en desarrollo las principales preguntas que se han planteado sobre el tema, y aún la mayor parte de las recomendaciones, han sido enfocadas hacia los contratos de licencia tecnológica. Principalmente los países subdesarrollados con un desarrollo industrial avanzado relativamente, han visto como la mejor posibilidad, de lograr un proceso de transferencia de tecnología, a los contratos de licencia. Sin embargo, para gran parte de las empresas extranjeras, los contratos de licencias han sido mecanismos más comunes para aplicar restricciones a los receptores. Estas prácticas restrictivas están implícitas para las empresas relacionadas y explícitas en los contratos cuando no existe nexo corporativo. Otra forma que presenta viabilidad para la adaptación de tecnología es la compra de maquinaria y equipo, normalmente acompañada de la asistencia técnica y adiestramiento para su uso. Esta posibilidad de lograr la transferencia de tecnología sólo es factible para un pequeño grupo de países subdesarrollados cuyo proceso de industrialización está más avanzado y le posibilita desagregar el "paquete tecnológico". 5/

En el caso de México, ésto ha sido posible sólo en los grandes grupos industriales del país cuya experiencia e importancia de sus operaciones les ha dado mayor capacidad negociadora. Sin embargo, en la mayoría de los casos la tecnología no es transferida cuando no existe ningún nexo corporativo con el licenciante, y en el caso de empresas relacionadas, constituye un instrumento adicional de control en sus operaciones y de seguridad para sus objetivos.

Un problema derivado de esta actitud, es la discrepancia entre la tecnología utilizada por la firma extranjera y la que se considera "apropiada" para el país receptor. En otras palabras, el uso de tecnologías intensivas en capital contradice generalmente las políticas de ocupación de los países subdesarrollados. El uso de este tipo de tecnología responde a otros varios factores, entre los cuales los más importantes son la competitividad y aunque parezca contradecir lo anterior, la protección otorgada por los países receptores. En el primero de los casos la competitividad de las firmas propietarias de la tecnología y el prestigio de sus marcas de productos le hacen depender de su matriz en el exterior en cuanto a normas y controles de calidad. En el segundo caso, la protección otorgada por el gobierno y el uso de tecnología altamente sofisticada coadyuvan a la empresa a desplazar a otras del mercado donde operan, y facilitan el proceso de concentración, convirtiéndose en monopolios algunas de las veces fortalecidos por la actitud nacionalista del

5/ Normalmente consistente en ingeniería básica, ingeniería de detalle, asistencia técnica, conocimientos técnicos, patentes y marcas.

gobierno que le otorga protección. Una vez consolidado el monopolio, - la tecnología lo mantiene e impide la participación de nuevas empresas, en la rama donde operan, al tener que incurrir estas últimas en altos - costos para introducir sus productos al mismo mercado que una empre - sa ya existente y cuyas características tienden a ser monopólicas.

Ahora bien, existen otros factores de gran importancia para las empre - sas extranjeras que los obligan a mantener tecnologías cuyo dinamismo es muy acelerado. Se ha señalado que quizás los más importantes lo -- sean el nivel de competencia, la protección otorgada por los gobiernos- receptores y, su vinculación a nombres de empresas con prestigios en el mercado internacional. Asimismo, se ha comentado que estos facto - res tienden a mantener el control de sus empresas operando en el exte - rior y están íntimamente ligadas a la propiedad del capital social. Sin embargo, existen otros factores que justifican la utilización cada vez -- mayor de tecnologías avanzadas, y éstos están dados por las variacio -- nes esperadas de la demanda. Algunos autores, cuyos estudios son en - focados a aspectos de ingeniería y administración, señalan que una plan - ta intensiva en capital (con tecnología de avanzada) puede responder más rápidamente a fluctuaciones inesperadas en la demanda o en los niveles de producción que, aquellas que están basadas en esquemas de uso inten - sivo de mano de obra. Asimismo, una planta intensiva en capital reduci - ría los riesgos de enfrentar crisis de liquidez. 6/

Si bien es correcta la validez de este criterio, el aspecto que ha sido -- tratado en forma superficial al justificar el uso de tecnología de avanza - da, es la diferencia que puede existir de una rama industrial a otra, as - pecto que no ha sido analizado con la debida profundidad por los países - subdesarrollados e importadores de tecnología. Consecuentemente, la - orientación de la empresa a importar tecnología en forma indiscrimina - da, y la rigidez de las instituciones gubernamentales para regular selec - tivamente esta importación ha consolidado a la tecnología como un meca - nismo adicional de control de la empresa extranjera operando en el país, cuya importancia ha llegado a ser superior a la propiedad del capital so - cial, y donde muchas de las veces, ésta última en forma mayoritaria ya no es una condición necesaria para controlar a las empresas, sino que - este control puede darse incluso solamente, a través de los contratos de licencias.

6/ W. Paul Strassmann, *Technological Change and Economic Development: The manufacturing experience of Mexico and Puerto Rico* St. Rosa, N. Y. Cornell University Press, 1968.

- Louis T. Walls, Jr. *Economic Man and Engineering Man: choice of - technology in a low wage country*, Public Policy, 1973.

- Gerard K. Boon, *Economic choice of human and physical factors in - production* (Amsterdam, North. - Holland Publishing Company, 1964).

2.3. - Relaciones Comerciales.

La participación de los intereses extranjeros en las empresas residentes en el país ha provocado una serie de distorsiones. Dentro de la Balanza Comercial, las vinculaciones de una empresa con participación extranjera se realiza a dos niveles: En primer lugar, a nivel del volumen de sus transacciones (X o M), y en segundo a nivel del valor de las mismas (precios de transferencia).

Las distorsiones que se producen a través del volumen de las transacciones, están dadas por los nexos corporativos de la empresa operando en el país y su relación con empresas del exterior. Puede señalarse que los más importantes son el uso excesivo de insumos y maquinaria importados, como resultado de una política de compras atadas con empresas relacionadas que intentan asegurar el mercado de insumo y bienes de capital a su matriz en el exterior. Consecuencia de estas políticas se puede apreciar en el bajo grado de integración nacional en las ramas de mayor dinamismo tecnológico y los altos precios de sus productos que le impiden salir en términos competitivos al mercado internacional.

Otro aspecto importante de sus políticas comerciales está dado por lo reducido de sus exportaciones y su orientación principal hacia el mercado interno. Esta mecánica tiene dos efectos negativos, el primero de ellos se da por el desplazamiento que realizan de empresas mexicanas medianas y pequeñas que participan en el mercado nacional. El segundo está dado por la limitación geográfica a las exportaciones de productos, derivado de la distribución internacional de empresas relacionadas.

Hasta ahora se han visto las distorsiones en el volumen de comercio derivadas de los nexos corporativos entre las empresas. Como complemento de este análisis de las modalidades de control, conviene determinar la importancia que tiene para efectos de la economía, el hecho de que las empresas con participación extranjera puedan manipular los precios de compra y de venta con el exterior, provocando transferencias netas de valor hacia las empresas del mismo grupo de interés económico fuera de los límites nacionales.

Algunos investigadores señalan que, para la empresa extranjera "el mecanismo concreto de manipulación de los precios es muy sencillo, apareciendo en la práctica comercial como subfacturación de las exportaciones o sobrefacturación de las importaciones". 7/

Aunque se han realizado estudios sobre el particular, el foco de atención de los análisis realizados en países subdesarrollados ha sido localizado

7/ SH y CP. - Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales. Documento Inédito, Agosto 1979.

en las pérdidas de éstos, debido a la subfacturación de las exportaciones principalmente de materias primas. Conviene destacar que esta situación se ha extendido a los insumos intermedios y a los productos terminados en medida que la empresa extranjera se ha concentrado en el sector manufacturero. Lo mismo sucede con la sobrefacturación de las importaciones. En ambos casos se puede apreciar el control que ejercen las empresas relacionadas, ubicadas fuera del territorio nacional, sobre las empresas que operan en México. Si bien, los datos disponibles sobre este fenómeno son escasos, la evidencia de que existen precios de transferencia que influyen en las empresas con participación extranjera, pueden confiablemente ser definidos en forma cualitativa o teórica.

Esta definición es apoyada también por la tendencia de las empresas a reducir las cargas fiscales y minimizar así los impuestos a nivel corporativo. Esto por supuesto no es el único motivo, y su importancia depende de las políticas de cada empresa. En general, los motivos más usuales encontrados para realizar transferencias de valor, vía precios, hacia el exterior, son los siguientes: a) Evadir restricciones de cambio u otros controles, actuales o parciales, de transferencia de capital, depreciación y beneficios; b) Mantener una política de precios bajos en países en desarrollo con el fin de desincentivar la competencia local o reducir presiones políticas al presentar bajos niveles de rentabilidad; c) Es también posible que precios de transferencia más altos sean aplicados a empresas subsidiarias mayoritarias.

En función de estas motivaciones, las empresas extranjeras tienden cada vez más a la utilización de los precios de transferencia para controlar a sus empresas relacionadas, así como para consolidar sus mercados a nivel internacional y fijar sus políticas comerciales en un solo órgano de decisión. Obviamente, los efectos en los países subdesarrollados son las graves distorsiones en sus mercados de productos y una reducción de sus ingresos fiscales relativos a los montos de las operaciones entre empresas relacionadas.

2.4. - Financiamiento.

El crédito otorgado a empresas extranjeras, ya sea éste proveniente de proveedores o solamente de índole financiero, ha respondido fundamentalmente a dos razones preponderantes. La primera de ellas está por las limitaciones y condiciones que se imponen por las instituciones financieras del país. La segunda es la facilidad que tienen estas empresas de acceso a fuentes de crédito internacionales, en la mayoría de los casos provenientes de empresas relacionadas, ubicadas fuera del territorio na

cional. Estas facilidades son tanto en la tasa de interés, en el monto de crédito, y en los plazos de pago del mismo, que invariablemente son sustancialmente mayores a los posibles de obtener en un país subdesarrollado.

Es esta última situación, la de mayor relevancia para los objetivos del presente documento, ya que los compromisos que se contraen a través del crédito, es posible que la empresa otorgante pueda ejercer presiones sobre la empresa receptora a fin de imponer sus políticas, las que pueden ser desde producción hasta distribución y formas de publicidad.

Adicionalmente, cuando existe una actitud nacionalista de los países receptores, la tendencia de las empresas extranjeras se orienta hacia el apasivamiento con empresas del mismo grupo de interés económico del exterior. Esta medida se vuelve más crítica cuando su participación en el capital social de la empresa no es total o mayoritaria, a fin de asegurarse frente a posibles formas de intervención gubernamental.

En la medida en que sus pasivos sean más grandes con respecto al exterior, mayor será el grado de dependencia con sus matrices, filiales o asociados, a quienes además les conviene mantener estos pasivos por razones de incrementar su rentabilidad y disminuir la carga fiscal que se impone a los dividendos. Esta práctica de apasivar a sus empresas tiene como objetivo también asegurar el control, en la medida en que la participación de socios del país receptor, en la empresa, resulta poco atractiva por razones de estructura financiera, donde su capacidad de endeudamiento llega a ser negativa tal como lo es también su coeficiente de liquidez. En el caso de empresas con capital extranjero minoritario, la tendencia ha sido la contratación de créditos provenientes de empresas relacionadas con los socios inversionistas extranjeros, condición que concede a estos inversionistas atributos especiales por encima de otros socios, para dirigir el manejo de la empresa. 8/

Los puntos señalados anteriormente sobre la contratación indiscriminada de crédito han sido una característica en los últimos años, pasando a ser de vital importancia para la empresa extranjera a fin de controlar a sus empresas operando en países subdesarrollados. Adicionalmente, los créditos concedidos por proveedores del mismo grupo de interés económico forma parte de estas medidas adoptadas por la empresa extranjera a fin de asegurar el manejo de sus subsidiarias centralizando las decisiones en un solo órgano administrativo.

8/ Los subrayados se hacen para diferenciar la rentabilidad que se refiere a la IED y la que se contabiliza para fines fiscales.

Desde el punto de vista de incrementar su rentabilidad, los créditos representan un mecanismo adicional de obtención de divisas. El crédito tiene algunas ventajas sobre la inversión en capital social. La reducción de los impuestos, a través de la simulación de pagos al exterior, constituye un incentivo, en algunos casos para minimizar la rentabilidad contable de la inversión por la parte de la contribución que es etiquetada como crédito.

En síntesis es posible afirmar que el control obtenido a través de los créditos permiten además incrementar la rentabilidad de la inversión, disminuir la carga fiscal así como también asegurar la no entrada de inversionistas del país receptor para la toma de decisiones sobre la empresa. Por otra parte, presentar una mala estructura financiera, dificultar en mayor medida las acciones gubernamentales que pudieran afectar a la empresa. Finalmente, aunque esto representa una modalidad de control efectivo, ante acciones gubernamentales nacionalistas, "la empresa tiene como se ha visto, más de una manera para ser compensada por los supuestos riesgos de su inversión". ^{9/}

2.5. - Pagos al Exterior.

Aunque los pagos al exterior en sí, no representan una modalidad de control, es a través de los cambios en su estructura que se posibilita el envío de divisas al exterior, y estos cambios provocan distorsiones en la estructura productiva y de mercado de la rama donde operan empresas extranjeras. Más que nada, estos cambios en la estructura de los pagos al exterior confirman o ajustan las medidas de control a los objetivos, de la empresa relacionada en el exterior, de optimizar los rendimientos de sus inversiones en países subdesarrollados. ^{10/}

En virtud de lo anterior, los países receptores de IED, subdesarrollados sienten los efectos de la evasión y simulación fiscal, a través de las distorsiones provocadas por las políticas de pagos al exterior adoptadas por las empresas extranjeras. "En el caso de México tal comportamiento refleja que las empresas extranjeras procuran pagar el mínimo de impuestos posible, simplemente atendiendo a los mismos conductos que marca la propia legislación. Así, la remisión de dividendos puede fácilmente disfrazarse por pago de intereses (o regalías), los cuales por el hecho de ser deducibles soportan comparativamente una carga inferior. En contraste, los dividendos que no son deducibles, soportarían el impuesto al ingreso global de las empresas, y otros cargos fiscales adicionales.

^{9/} Ashak Desai, Foreign Technology and Investment, (New Delhi, National Council of Economy Research, 1971).

^{10/} Al utilizar el término país subdesarrollado se refiere a México, y se generaliza en virtud de que las condiciones prevalecientes en otros países son similares, y la actitud de la empresa extranjera es generalizada en tanto que sus políticas se adoptan en un sólo órgano de decisión.

Esta acumulación de cargos se evita completamente si las empresas se apasivan en su totalidad, cosa que no tan fácilmente y en proporción de seada puede hacer una empresa mexicana para minimizar el impuesto^{11/}.

Es de esta forma que, del estudio del comportamiento de los pagos al exterior, se han derivado algunas conclusiones sobre las modalidades de control utilizadas por las empresas extranjeras. Como se afirmó en un principio, si bien es cierto que no se trata de una modalidad de control, el comportamiento de los pagos al exterior puede arrojar luz sobre la efectividad de los instrumentos y mecanismos estatales de regulación de la inversión gubernamental en sus operaciones, aumentar su rentabilidad y cumplir con los objetivos particulares del grupo corporativo al cual pertenece.

Puede señalarse también que el análisis de este comportamiento facilita el análisis de la coincidencia de objetivos y políticas de las empresas extranjeras con los de los estados receptores.

2.6. - Conclusiones.

Los análisis realizados hasta la fecha por infinidad de investigadores se ha enfocado principalmente a particularizar las variables de control utilizadas por la inversión extranjera. Por lo tanto, se considera que cualquiera de los análisis enfocados a particularizar estas variables, no refleja una realidad sobre las causas y los efectos de la IED, aunque representa avances sustanciales para la instrumentación de una política sobre la materia.

Las modalidades de la IED que tiende a asegurar y mantener el control en el manejo de sus empresas operando en países subdesarrollados, han rebasado ya las políticas o medidas de regulación adoptadas por esos países. Asimismo, es notable la discrepancia entre los objetivos que persigue la IED que son los de acelerar su proceso de acumulación y de predominio en los mercados de los países receptores, y la política de estos países de maximizar los beneficios potenciales de la inversión extranjera, medidos en términos de producción, empleo, balanza de pagos y complementar los excedentes de ahorro interno.

En estos momentos, es posible afirmar que las modalidades de control, aunque particulares de las empresas extranjeras, fueron incentivadas por las políticas nacionalistas de los países receptores de acelerar su proceso de industrialización vía la sustitución de importaciones; sus re

^{11/} S.H. y C.P. - Op. Cit. p. 15.

laciones bilaterales que cada vez más fortalecen e incrementan la dependencia y; por la falta de previsión sobre la dinámica natural de la empresa extranjera y la observación y análisis de los flujos internacionales de capital.

Por otra parte, la sofisticación progresiva de las formas de control, hace cada vez más difícil la tarea de encontrar una combinación óptima de medidas e instrumentos gubernamentales capaces de atacar a fondo los problemas generados por esas formas de control. Más bien, la tendencia que se aprecia factible en la política de los países receptores con menos desarrollo económico relativo, dentro de los países subdesarrollados, es hacia la aceptación de su condición dependiente. En un país como México, pueden librarse todavía algunas luchas para lograr la transferencia de la propiedad del capital social y la tecnología, así como también, se ve factible la aplicación de medidas tendientes a ajustar las distorsiones provocadas por algunas modalidades de control. Sin embargo, habrá que tomar en consideración el alto dinamismo en la empresa extranjera para que no sólo se solucionen los problemas actuales, sino para evitar los problemas futuros y sea posible preverlos, ya que actualmente la rigidez de las políticas y de los instrumentos y mecanismos encargados de su aplicación impide una solución inmediata.

3. Principales distorsiones provocadas por el comportamiento de la inversión extranjera.

Como el objetivo de este trabajo es realizar un análisis del comportamiento y observar las formas de control que utiliza la IED sobre sus empresas relacionadas operando en México, conviene partir de los resultados encontrados por otros investigadores sobre su comportamiento y posteriormente centrar la investigación en los datos existentes sobre la concentración del capital social como una forma utilizada por las empresas extranjeras para decidir el manejo y comportamiento de sus empresas relacionadas.

La inversión extranjera en 25 años se incrementó en un 655%, pasando de 7,075 millones de pesos en 1950 a 53,443 millones de pesos en 1974. (Cuadro 2).

De los 7,075 millones de pesos invertidos por los extranjeros hasta 1950, su distribución se realizó más o menos en forma equitativa. En cinco sectores analizados, la participación fluctuó entre el 10% y el 26% y en el resto -incluyendo el sector OTROS- se registraron porcentajes -

menores del 10%.

Los sectores que mayor flujo de inversión recibieron en 1950, fueron - el sector industrial con un 26.2%, el sector eléctrico con un 24.2%, minería con un 19.8% y comercio y transportes con 12.4% y 13.3% respectivamente. En los casos de la agricultura, el petróleo y la construcción, el porcentaje de inversión fue insignificante. (Cuadros 2 y 3).

Esta modificación en la estructura porcentual del destino de la inversión extranjera ha sido causada por varias razones entre las cuales las de mayor importancia son: el proceso natural que ha seguido la inversión extranjera de apoderarse inicialmente de los recursos naturales del país receptor y que respondieron a la situación imperante a nivel mundial de asegurar el abastecimiento de energéticos y metales para los países de mayor desarrollo económico relativo. En esta etapa la actitud de los países receptores fue la de aprovechar los beneficios derivados de la presencia de la inversión extranjera, entre éstos podremos citar los objetivos particulares de industrialización de cada país y los supuestos beneficios en términos de Balanza de Pagos. Sin embargo, al ver amenazada su soberanía por la presencia de empresas extranjeras en los sectores considerados como estratégicos para su desarrollo industrial, optaron por políticas más nacionalistas que eliminaran o disminuyeran la presión ejercida por las empresas extranjeras sobre su Balanza de Pagos y su seguridad social.

En este sentido, algunos de los investigadores mexicanos han destacado lo siguiente:

"La evolución de la estructura sectorial de la IED es, por una parte, el resultado de decisiones de carácter nacionalistas que, en determinados períodos del desarrollo económico, ha adoptado el Gobierno Mexicano. Estas decisiones se han expresado a través de la expropiación, la nacionalización o la mexicanización de empresas extranjeras operando en sectores básicos o tradicionales de la economía. El fundamento general de esta política obedece al propósito de establecer un control sobre los resortes clave de la economía nacional y a la necesidad de orientar los campos de acción del capital externo, en las distintas etapas a los sectores en donde su contribución al desarrollo se considere más positiva". 12/

12/ Sepúlveda A. Bernardo y Chumacero Antonio. - La Inversión Extranjera en México. -F. C. E. 1973. Los autores sugieren para un examen crítico de los efectos de la IED en el proceso de cambio político en México los siguientes libros: L. Meyer "Cambio Político y Dependencia, México en el Siglo XX". Colegio de México, 1972, pp. 1-38. También M. Wionczek, "El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera". México, Siglo XXI Editores, 1967.

Con este punto de vista concuerdan otros autores como Mauricio de María y Campos C., quien en 1973, en una revisión que se hizo sobre el proceso de la transferencia de tecnología en México, destacó la importancia y la efectividad de estas políticas nacionalistas, cuyo objetivo, en esa fecha había sido cubierto parcialmente y señalaba la necesidad de dotar al Estado Mexicano de instrumentos más eficientes para el logro de los objetivos de hacer coincidir los intereses de la empresa extranjera con los del Gobierno Mexicano y así aprovechar los posibles beneficios de la presencia de IED en México. 13/

Los datos que se observan en el cambio porcentual de la estructura de los sectores de destino de la IED, aunque llegaron a beneficiar al país en forma sustancial, debido a la transferencia de la propiedad, que se realizó en los sectores claves de la economía, también beneficiaron a la IED. Esto último sucedió en virtud de que, el dinamismo industrial que caracterizó al período de postguerra, obligó a los países de mayor desarrollo económico relativo, y vencedores de la guerra, a mayores requerimientos de productos provenientes de países subdesarrollados, donde la ventaja comparativa para producirlos era mayor. Así como también por su avance tecnológico propio y su distribución de mercados en el exterior. Esta situación no prevista por los países subdesarrollados invirtió los efectos esperados de sus políticas nacionalistas, y (...) "lo que se advierte es el traspaso de la empresa extranjera a las áreas más dinámicas de la economía, dedicándose a la industrialización y comercialización de los recursos que han quedado en poder de los nacionales". 14/

Esta situación se confirma posteriormente por los estudios realizados por el Instituto Latinoamericano de empresas transnacionales, donde se enfatiza que no obstante que la empresa extranjera no se encuentra localizada en la etapa de obtención de producto directamente, a través de su control de otras etapas puede controlar el comportamiento de la rama en general.

La otra parte que señala las causas de la modificación a ese comportamiento es la que se refiere a la propia dinámica de la IED, donde se ha señalado que:

"....., es innegable que la modificación sectorial que observa en la IED, obedece a la visión, habilidad

13/ De María y Campos C. Mauricio. - Secretaría de Industria y Comercio, 1973. Documento Inédito.

14/ Sepúlveda A. Bernardo y Chumacero Antonio. - Op. Cit. p. 50.

y conveniencia de los inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos, para desplazarse hacia aquellas actividades en donde su objetivo fiscal, la redituabilidad de sus inversiones, medida en función de una estrategia global a largo plazo, está garantizada por el desenvolvimiento del mercado nacional y por la política del Gobierno Mexicano para impulsar el desarrollo económico y, en particular, el proceso de industrialización del país". 15/

Indudablemente que esta ubicación sectorial de la IED ha favorecido más a las empresas extranjeras que a México. Esta situación se observa en la mayoría de los países latinoamericanos cuyos objetivos han tendido a la industrialización basada en la IED. El problema se ha agudizado si observamos que el mayor flujo de IED ha sido principalmente procedente de los Estados Unidos. En este sentido Miguel Wionczeck afirma:

"Puesto que pocos países latinoamericanos están en posición de desarrollarse sin la inversión privada extranjera, y como se reconoce que la de carácter multinacional es un importante factor para la integración, América Latina está buscando ya medios adecuados para atraer capital externo sin propiciar la presencia de las corporaciones de Estados Unidos y de otros países desarrollados". 16/

Al igual que el modelo de crecimiento desarrollado por Lewis y Lerner, Miguel Wionczeck sugiere como complemento la IED en forma selectiva, como un incentivo de los procesos de integración e industrialización latinoamericana para hacer frente a las presiones de los países altamente desarrollados. Sin embargo, las actitudes de los países latinoamericanos de establecer programas de inversión de carácter bilateral han constituido un obstáculo al "(...) buscar "relaciones especiales" con la superpotencia del hemisferio". 17/

Esta actitud ha significado que se haya efectuado un acelerado proceso de concentración del capital extranjero principalmente estadounidense, tanto en las ramas más dinámicas del sector industrial, debido a la "industrialización" perseguida por los países latinoamericanos, así como

15/ Sepúlveda A. Bernardo y Chumacero Antonio. - Op. Cit. p. 50.

16/ Wionczeck Miguel, Grunwald Joseph y Carnoy Martin. - La Integración Económica Latinoamericana y la Política de los Estados Unidos CEM - la 1973.

17/ Wionczeck Miguel y otros... Op. Cit. pp. 181 y 182.

también debido a los objetivos particulares de ese país, en cuanto a la procedencia de dicho capital. En el caso de México, a continuación se señalan las cifras que confirman este hecho:

Para 1960, la concentración que en 1950 había sido más equitativa entre los sectores de la economía mexicana, muestra una concentración más desigual, existiendo en esa fecha solamente tres sectores donde el porcentaje de la inversión extranjera fue superior al 10%. Estos sectores fueron, el industrial en un 55.7%; el sector comercial en 18.1% y el sector minero con un 15.6%, respectivamente del total. El resto de los sectores registraron participaciones inferiores al 3% en todos los casos. (Cuadro 3).

Esta situación se volvió crítica para 1970, donde la concentración de la IED en los sectores industrial y de comercio fue del 89.9%, dejando solamente un 10.1% para el resto de los siete sectores del total analizado. Para este año, la participación en el sector industrial alcanzó el 74.4% del total de la inversión con un monto de 26,249 millones de pesos. Estas inversiones vistas en términos relativos al valor total de la inversión extranjera acumulada para 1950, representó un 371% de incremento.

Finalmente, para 1974, los datos de concentración sectorial se pueden considerar definitivos respecto al sector industrial, donde ahora la participación de la IED representó el 76.3% del total en el país con un monto equivalente a 40,758 millones de pesos. Esto significó un 576% respecto a los 7,075 millones de pesos que arrojó el total de la IED acumulados para 1950. (Cuadros 2 y 3).

Ahora bien, los datos que se habían mencionado anteriormente corresponden a la IED total. Quiere esto decir a la inversión extranjera que contiene al capital social, la reinversión y otro tipo de financiamiento obtenido por la empresa extranjera.

En adelante, el análisis se desarrollará sobre la distribución sectorial y desagregada del capital social extranjero, elemento que permitirá observar la importancia de estas variables de control, tanto desde el punto de vista de la propiedad, así como de su significación en términos de política y comportamiento de la IED total.

Para 1976, la participación extranjera en el capital social total de las empresas operando en el país con IED, fue de un 60% promedio aproximado, lo que representó un valor de 31,724 millones de pesos, junto a los 52,249 millones de pesos que significó el capital social total de esas empresas. La distribución porcentual del capital social extranjero difiere de la del capital total de las empresas con participación extranjera a causa de las diferencias en los montos y participaciones extranjeras por

actividad.

No obstante, el sector más importante para los extranjeros también fue el sector industrial, en él colocaron un 76% aproximadamente de su capital social, siguiéndole en importancia, y aunque con un porcentaje - mucho menor, el sector comercio, con un 12% aproximadamente. En el resto de los sectores, las participaciones porcentuales fueron siempre menores al 10%, correspondiendo un 7%, 4% y 0.2% a los sectores de servicios, minería y agrícola respectivamente. (Cuadro 4).

Se puede decir que para 1976 y de acuerdo a los datos de capital social sigue siendo válida la observación de concentración del capital extranjero en el sector industrial y el sector comercio y de que la aportación al capital social por parte de inversionistas mexicanos sigue siendo - en - pormedio general - minoritaria, por lo que las empresas con participación extranjera fijan sus políticas de acuerdo a sus centros de decisión - en el exterior, la mayoría de las veces en contradicción con las políticas de crecimiento internas.

Para 1976 la industria manufacturera captó 24,129 millones de pesos, - lo que significó el 76% del total invertido en capital social por extranjeros. El total invertido por los extranjeros en capital social para ese - año representó el 61% del total del capital social de las empresas con - participación extranjera operando en México.

Este capital no se encuentra homogéneamente distribuido dentro del sector industrial, puesto que solamente 10 de las 20 ramas en que se desgrega este sector, concentraron el 87% del total de capital social extranjero, es decir, 20,890 millones de pesos. Aún más, en las veinte ramas de actividad consideradas, el 51% se encontraba concentrado en tres ramas: productos químicos, construcción y ensamble de material de - transporte y; fabricación de aparatos y accesorios eléctricos y electrónicos. (Cuadro 5).

De la observación y análisis de estas cifras se logró determinar que de las 10 principales ramas que captan el 87% del total del capital social extranjero, sólo dos de ellas son productoras de bienes de consumo final: 1) alimentos (9%) y 2) bebidas (3%).

En los restantes, cuatro corresponden a la producción de bienes intermedios: 1) sustancias y productos químicos (25%), 2) metales básicos (6%), 3) minerales no metálicos (4%) y; 4) productos de hule (3.0%).

Las cuatro ramas restantes corresponden a los productores de bienes de capital: 1) construcción y ensamblado de material de transporte (14%), 2) aparatos y accesorios eléctricos y electrónicos (12%), 3) maquinaria y equipo no eléctrico (7%) y; 4) fabricación de productos metálicos (4%). (Cuadro 5).

Como es posible apreciar, el predominio en el destino del capital social extranjero son las ramas productoras de bienes intermedios y de bienes de capital. A fin de presentar un análisis más completo de la participación del capital social extranjero según el tipo de producción de la rama son el consumo final de consumo intermedio o de bienes de capital, se agruparon de manera un poco arbitraria las veinte ramas de actividad del sector industrial en estos tres renglones, a fin de analizar la importancia de los extranjeros en cada una de ellas. 18/

De la agrupación resultante, se puede observar que en los bienes de consumo intermedio fue donde se captó un mayor porcentaje de capital social extranjero (44%), que comprenden nueve ramas en las que se invirtieron 10,657 millones de pesos. En segundo lugar quedaron las ramas productoras de bienes de capital que participaron con un 37% al captar 8,858 millones de pesos en cuatro ramas. Por último, con un porcentaje del 16% se ubicaron las seis ramas productoras de bienes de consumo final cuyo capital extranjero ascendió a 3,761 millones (Cuadros 6, 7 y 8).

Ahora bien, de las seis ramas productoras de bienes de consumo intermedio, destaca en forma determinante la de sustancias y productos químicos, la cual capta un total de 25% del total del capital social extranjero del sector industrial. La siguiente en importancia es la de industrias de metales básicos, cuya participación es mucho menor en relación a la anterior con un 5%. (Cuadro 7).

Por último, dentro de las cuatro ramas productoras de bienes de capital, solamente la de productos metálicos captó un porcentaje menor al 5% mientras que las restantes, aparatos eléctricos y electrónicos y la de material de transporte, tuvieron participaciones mayores al 10%. (Cuadro 8).

Concentración de Capital por País de Origen.

Del análisis de la procedencia de la IED para los años 1960, 1970 y 1974, se puede observar que en todos esos años Estados Unidos ha mantenido una participación porcentual superior a las 3/4 partes del total. La razón que explica lo anterior está dada por la vecindad de México con su país, el ritmo de crecimiento del mercado interno y la vinculación de la política económica mexicana con la de ese país.

No obstante lo mencionado arriba, la participación porcentual de la IED

18/ Hacer la distribución en rigor resulta casi imposible, en virtud de las estadísticas que existen en la materia.

estadounidense en el flujo total de IED ha sido decreciente. Esto se debe a que la participación relativa de los países europeos y de Japón ha aumentado con mayor dinamismo que la inversión estadounidense, canadiense y sueca. En este mismo período las importaciones de capital provenientes de la Comunidad Económica Europea aumentó en términos absolutos - en casi 100 veces (Cuadros 9 y 10).

"En realidad, el movimiento ascendente en la participación relativa de los países de la C. E. E. no ha sido homogéneo, y casi se puede afirmar con exactitud que corresponde enteramente a tres países: Alemania, Francia y Holanda. Por otro lado, la baja en la participación del resto de los países no fue tampoco homogéneo, incluso dió en algunas de ellas la tendencia inversa, como son el caso de Suiza y Japón". 19/

En síntesis, la concentración de la IED se encuentra en el sector manufacturero, y en menor medida en el sector comercio. Asimismo, históricamente, más de las 3/4 partes de la inversión extranjera en México proveniente de los Estados Unidos a la que si se le agrega la inversión proveniente de Alemania, Francia, Holanda y Japón, representa más del 90% del total de IED operando en el país.

De lo anterior, podemos concluir que el fenómeno de la concentración sectorial del capital social extranjero obedece fundamentalmente a dos razones: la primera de ellas se refiere al cambio tecnológico y la segunda a la disponibilidad de los recursos en México y a la infraestructura industrial desarrollada por el Estado.

Aprovechando esta última situación ha sido posible que estas empresas efectuaran un proceso acelerado de acumulación y concentración de capital, debido a la disminución de los costos de inversión al contar con facilidades creadas por el Gobierno y a la utilización de procesos productivos, fabricación de productos con un alto grado de contenido tecnológico. Es así como la propiedad del capital social ha permitido la utilización de técnicas productivas intensivas en capital apoyadas en la comercialización por sus canales de distribución en el exterior.

Visto en este contexto, la propiedad del capital social ha originado el manejo y control de las empresas con participación extranjera, que ayudadas por el uso de otras variables han provocado un alto índice de concentración del capital extranjero en las ramas de mayor dinamismo de la economía mexicana. Sin embargo, esta variable de control no resulta suficiente en la actividad, donde en los asuntos internacionales la tecnología es de sustancial importancia, no sólo en términos de su valor estratégico, sino también, -y en crecimiento progresivo- en términos -

de su valor comercial y social. Esto es, en términos de las relaciones económicas internacionales de competitividad y de desarrollo nacional - de los países exportadores e importadores de las mismas.

La exportación de tecnología entonces, para los países altamente industrializados, puede verse desde tres puntos de vista distintos: la transferencia de tecnología como un suministro estratégico con fines militares; la transferencia de tecnología derivados de los programas de ayuda y/o aquella que está íntimamente relacionada con el mecanismo de transferencia principalmente a empresas donde se participa mayoritariamente. 20/

Es este último enfoque el que guarda el interés principal para los fines que persigue este estudio, en virtud de que dentro de las formas que - utiliza una empresa extranjera para con sus empresas relacionadas se encuentra la propiedad de la tecnología y su relación directa en el capital social, así como las distorsiones que provocan en la estructura productiva o de mercado de los países donde operan. Asimismo, es ampliamente reconocido que la mayoría de las industrias intensivas en capital 21/ -o con tecnología altamente dinámica- son para los países altamente industrializados, las empresas más activas en el exterior, esto quiere decir; las industrias intensivas en tecnología son normalmente transnacionales, tienden a exportar más, realizan mayores inversiones en el exterior y otorgan licencias periódicamente en los mercados del exterior como una segunda mejor alternativa a la inversión extranjera directa. 22/

Lo anterior sugiere que la IED ha sido básicamente una medida defensiva de los países altamente industrializados para preservar sus mercados de exportaciones, y es una forma de obtener seguridad ante competidores potenciales, venta de insumos y actitudes nacionalistas de los gobiernos receptores. Adicionalmente se encuentra la ventaja de produ

20/ Nau R. Henry. - Technology Transfer and U. S. Foreign Policy, Capítulo 2. - Praeger Publishers, New York, N. Y., 1976.

21/ Medido en términos de gastos en investigación y desarrollo como un porcentaje de las ventas.

22/ Nau R. Henry. - Op. Cit p. 42 y sugiere leer a Boretsky Michael, U. S. Technology: Trends and Policy Issues. Monograph No. 17 - George Washington University y United States Transf/Commission, Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for U. S. Trade and Labour, Vols. 1, II y III Report to the Committee on Finance of U. S. Senate 1973.

cir a menores costos de mano de obra y transportes, principalmente. - Ahora bien, esto sirve a los objetivos de las empresas extranjeras en una etapa temprana de su desarrollo tecnológico. Una vez superada esta etapa y bien cimentado su desarrollo tecnológico, algunas tecnologías "standarizadas", son susceptibles a exportarse, además de que, de esta forma se mantiene la competitividad, de los productos fabricados bajo la misma, mediante las ventajas que se obtienen al trasladar la fuente productiva a un país de menos desarrollo económico relativo donde los costos son menores y se encuentran protegidas por medidas gubernamentales de los países receptores.

En la actualidad, además de que la tecnología constituye una de las formas de control más difíciles de regular por los países receptores de la misma, también constituye el factor más importante para la empresa extranjera que le permite crear ventajas monopólicas para capturar y dominar mercados extranjeros. Algunos autores como Richard Cooper señala que un motivo importante para preferir la IED se encuentra en la decisión de invertir en una empresa que posea factores que le faciliten una actividad casi monopólica, tal sería el caso de poseer una organización especial, derechos de patente, conocimientos técnicos, etc. ^{23/} Esto, confirma una vez más que normalmente la empresa extranjera prefiere tener la propiedad tanto del capital social como de la tecnología en forma mayoritaria. Esto último, como una forma de obtener mayores rendimientos de su inversión directa total. Como ejemplo, el Cuadro 11 muestra la importancia de la propiedad de la tecnología y el capital de las empresas estadounidenses como un mecanismo para aumentar la rentabilidad de la inversión.

Del análisis del cuadro anterior, puede derivarse la importancia de las regalías en relación al flujo de inversión anual estadounidense así como la importancia que ha cobrado otro tipo de forma de control como son los intereses, que conjuntamente con los dividendos constituyen la rentabilidad real de la inversión directa de este país en el exterior.

Ahora bien, si observamos el comportamiento de los pagos por transferencia de tecnología que realiza México al exterior, se puede apreciar que los mismos han ido en aumento y, de 39.1 millones de dólares que se pagaron en 1950, se incrementaron a 120.4 millones de dólares en 1970 y, para 1978 los pagos por este concepto aumentaron a 208.9 millones de dólares. Sin embargo, con respecto al total de pagos al exterior, la tecnología ha disminuido en participación en tanto ya que otros conceptos como los intereses han guardado una dinámica mayor. (ver Cuadro 12).

^{23/} Cooper Richard. - The economics of interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community (New York: McGraw Hill, 1968) p. 88.

Cuadro 12
 Importancia de los Pagos al Exterior
 (millones de dólares)

	Total de pa gos al exte rior. (1)	Total de flu jos de IED. (2)	Regalías (3)	1/2	3/1	3/2
1960	96.3	163.4	39.1	—	0.41	—
1970	319.3	246.2	120.4	1.3	0.38	0.49
1978	823.0	333.2	208.9	2.5	0.25	0.63

FUENTE: Departamento de Política de Inversión Extranjera de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales (SH y CP) con base en cifras del Banco de México, S. A., Mayo 1979.

Ahora bien, se observó en el análisis del capital social, que la tecnología guarda un alto grado de concentración en el sector industrial o manufacturero, tanto en lo que se refiere al número de contratos de inversión tecnológica, así como por el monto de los pagos al exterior enviados por este concepto.

De una muestra analizada de 3500 contratos aproximadamente, se encontró un alto grado de concentración de contratos de tecnología en 10 ramas del sector manufacturero, con una distribución porcentual como sigue:

Petroquímica básica	6%
Petroquímica secundaria	12%
Farmacéutico	10%
Plásticos	3%
Material y equipo no eléctrico	8%
Equipo eléctrico y electrónico	7%
Productos metálicos	6%
Automotriz y Autopartes	5%
Alimentos	3%
Cosméticos	3%
	63%
Otros (30 aproximadamente)	37%
Total	100%

Fuente: Registro Nacional de la Transferencia de Tecnología, SEPAFIN, 1979.

La mayor incidencia de contratos de tecnología se da en los sectores cuyo dinamismo tecnológico es mayor, y principalmente en empresas con nexos de capital con el exterior. Esta situación acarreó serias distorsiones en las estructuras productivas y de mercado del país, provocando consecuentemente balanzas deficitarias por los elevados pagos al exterior. Esto mismo también se da en la Balanza Comercial de empresas mayoritarias o totalmente mexicanas, que requieren de la importación de tecnología para mantenerse en el mercado en términos competitivos. En estos casos, existen dos problemas que los hacen más dependientes del exterior, relativamente a las empresas con capital extranjero mayoritario, en la toma de decisiones: la contratación de tecnología en términos de renta y las marcas.

En este sentido, ha sido posible derivar que la tecnología contratada en la mayoría de los casos no se puede asimilar por la empresa licenciataria, cuyo poder de negociación es muy bajo, y por lo tanto constituye solamente un arrendamiento temporal de tecnología. En el caso de las marcas se ha visto que éstas constituyen en la primera etapa de contratación un activo intangible para cuyo uso se paga una regalía, sin embargo, una vez prestigiada en el mercado interno, las marcas se convierten en un activo tangible, susceptible a ser enajenado por las empresas licenciantes y/o bien una forma adicional para exigir pagos por su uso en el país receptor. 24/

Pasando a otras formas de control de las empresas extranjeras, se considera que las relaciones de comercio exterior entre empresas relacionadas juegan un papel importante. Este papel está interrelacionado con la tecnología y la propiedad del capital, características que delimitan los mercados de exportación de acuerdo con la distribución geográfica de las empresas relacionadas a nivel mundial. Asimismo, favorecen el envío de divisas vía precios, lo cual aumenta la rentabilidad de sus inversiones en el exterior.

Del análisis de las relaciones comerciales en el exterior de México para el período 1971-76, pudo observarse que el comportamiento de las empresas extranjeras fue de suma importancia. De un total de 4500 empresas que realizan operaciones en el país, 1400 realizan importaciones y para 1976 participaron con un 44% del total importado por el sector privado. 25/

24/ Ugarte Juan Manuel, El Estado Actual de los Registros de Transferencia Tecnológica en América Latina, PPTT-18/OEA, Washington, D.C. 1975.

25/ Datos tomados del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

La tasa de crecimiento promedio anual de la exportación de las empresas extranjeras fue muy similar a la de las empresas privadas mexicanas, 15.8% y 17.2%- aunque todavía menor pues se incluye en ésta no sólo el valor de las importaciones, sino también el crecimiento en el número de empresas. En este sentido, la diferencia de tasas de importaciones es posible que se anule en virtud del crecimiento del número de empresas mexicanas y las restricciones que existen para que esto se de con las empresas extranjeras.

Visto lo anterior en el contexto del número de empresas, es posible afirmar que existen mayores importaciones por empresas en el caso de aquellas que tienen participación extranjera.

Del total importado por empresas extranjeras en el período 1971-1976, el 13% se concentró en el sector manufacturero. De este total, el 77% se dirigió a sólo cuatro ramas de este sector, las cuales a excepción de las ramas de substancias y productos químicos son productoras de bienes de capital, y en donde las 15 mayores empresas importadoras de cada rama (60 en total para las cuatro ramas), importaron el 57%. Esto significó, que la ausencia de importaciones en aproximadamente 3,100 empresas extranjeras, se explica más bien por su estructura productiva de la rama donde opera, o por lo reducido del volumen de sus operaciones (Ver cuadros 13 y 14). 26/

En síntesis, de acuerdo con los resultados encontrados, conviene destacar que las empresas extranjeras mantienen una estructura importadora más intensiva que las nacionales provocada por sus relaciones en el exterior con empresas relacionadas.

La problemática de la forma de control desde el punto de vista de las relaciones comerciales de las empresas extranjeras se deriva, como ya se ha señalado antes, de sus vinculaciones con centros de decisión en el exterior que divide el mercado internacional de acuerdo con la ubicación de sus empresas relacionadas.

Analizando el comportamiento de las exportaciones de las empresas con capital extranjero para el mismo período 1971-1976, es posible observar que esta participación permaneció invariablemente a nivel de 25% (ver Cuadro 13). No obstante, en términos absolutos se incrementó en más de 100% pasando de 344 millones de dólares a 828 aproximadamente.

26/ S.H. y C.P. Op. Cit. pp. 65-67.

A diferencia de las importaciones, donde la de la tasa de crecimiento anual promedio fue menor a la de la economía en su conjunto, en las exportaciones, esta tasa fue igual, es decir, del 19%. El 100% de estas exportaciones fue realizado por 1,232 empresas con participación extranjera y, donde el 75% fue realizado por sólo 49 empresas, distribuyéndose el restante 25% entre 1,198 empresas.

Otra vez aquí puede observarse una gran concentración de las empresas extranjeras, puesto que las 49 empresas se distribuyen en sólo 3 ramas y el sector minero. Estas ramas son las de: industrias metálicas básicas; fabricación de sustancias y productos químicos y; construcción, en samble y reparación de equipo y material de transporte. (Ver cuadros 14 y 15).

Estos resultados han sido completamente diferentes a los esperados en cuanto al dinamismo que se pretende guarden las empresas extranjeras, en las exportaciones, peso sus canales de distribución, más bien inducen su orientación hacia el mercado interno y una fuerte tendencia a la concentración en unas pocas empresas.

El análisis anterior se realizó exclusivamente a nivel del volumen de operaciones de las empresas. Conviene ahora analizar las implicaciones de estas operaciones desde el punto de vista del valor de las transacciones, como una forma adicional de incrementar la rentabilidad de las inversiones realizadas por las empresas extranjeras en México.

Las transferencias de bienes y servicios entre firmas son características de las empresas transnacionales. Es la integración de sus operaciones a nivel mundial lo que les da fortaleza y sus prácticas de intercambio no difieren una de otra. Aún más, se puede afirmar que sólo algunas veces difieren en sus prácticas de transferencia de precios.

Esta similitud en sus prácticas depende en la mayoría de los casos de su estructura organizativa, donde se encuentran altamente centralizadas las decisiones. No obstante que las empresas transnacionales toman en cuenta las mismas variables, las prioridades que se les asignan pueden diferir entre las empresas de acuerdo con su país de origen. 27/

Las diferencias entre países están dadas por sus formas de administración. Así por ejemplo, el énfasis principal que toman las empresas estadounidenses está dado en las utilidades anuales y la rápida recuperación de su inversión. Esto contrasta con las políticas de las empresas suecas y noruegas cuyas determinantes principales son la aceptación del país receptor y asegurar la rentabilidad de su inversión a más largo

27/ Arpen, Jeffrey S. International Intracorporate Pricing: Non American Systems and Views. -Praeger Publishers, Inglaterra 1971, pp. 99-99.

plazo. Las empresas alemanas, por su parte, toman en cuenta, para la transferencia de precios, parámetros tales como la eficiencia en los costos, sus posibilidades de expansión y las empresas originarias de Francia les interesa más minimizar los impuestos. (Cuadro 16).

El crecimiento en el volumen de las transferencias internacionales de precios ha venido a ser cada vez más importante para las empresas transnacionales debido a que las ayuda a expandir sus operaciones y reducir la vulnerabilidad de otras prácticas más definidas y por ende sobre los que se puede ejercer mayor control por parte de los gobiernos receptores.

En la medida en que las empresas son más grandes a nivel internacional son menores las diferencias de aplicar sistemas de transferencia de precios tomando en cuenta que éstos son quizás, la forma de control más efectiva para incrementar la rentabilidad de sus inversiones.

Visto desde el punto de vista de los países receptores, los efectos de estos sistemas son altamente negativos e incontrolables en la actualidad. Para el caso de México la importancia que tiene el mecanismo de transferencia de precios para efectos de incrementar la rentabilidad muestra las mismas características que en la mayoría de los países subdesarrollados.

Partiendo de una estimación de sobre y subfacturación del 5, 10, 15 y 20 porcientos en las importaciones y en las exportaciones, respectivamente, para el período 1971-1976 se ha podido obtener lo siguiente: 28/

- a) "De las cuatro hipótesis (5, 10, 15 y 20 porcientos) para estimar la transferencia de valor a través del comercio exterior, en 1971 con sólo un 10% se lograba obtener una transferencia igual al 78% del valor de los dividendos. Para la hipótesis del 15 y 20%, la transferencia llegó a ser 117 y 155%.
- b) En 1976, bajo la misma hipótesis del 10%, la transferencia significó 90% de los dividendos, incrementados también en hipótesis mayores con respecto a 1971.
- c) La rentabilidad de la inversión de las empresas extranjeras en 1976 obtenida vía transferencia de precios llega a ser equivalente en monto a los dividendos enviados al exterior en ese año, aún bajo la hipótesis del 10% - 5.2 y 5.8% respectivamente". (Cuadros 17 y 18)

Los puntos anteriores nos llevan a concluir que el mecanismo del comercio exterior es relativamente sencillo para realizar transferencia de valor, puesto que no se requiere de elevar o reducir demasiado los precios de los productos comerciados para que éste reditúe volúmenes importantes de transferencia.

Concretamente a nivel de 10% de sobre y subfacturación, las empresas extranjeras pueden enviar casi la misma cantidad de recursos que envían en forma de dividendos, con la desventaja para la empresa de que los dividendos causan impuesto. Adicionalmente, es conveniente aclarar que el mecanismo de envío de utilidades a través de precios de transferencia es un mecanismo complementario al del envío de dividendos y a otros más diseñados por estas empresas para incrementar su rentabilidad en el país.

De esta manera, el comercio exterior de las empresas extranjeras es una importante fuente de descapitalización para el país, que además representa un canal de evasión fiscal relativamente simple de utilizar.

Por otra parte y como se ha señalado anteriormente, este mecanismo representa para la empresa extranjera quizás la forma más eficiente de controlar sus utilidades y para los países receptores también quizás la forma más difícil de controlar mediante instrumentos que incidan en forma directa sobre esta mecánica.

Otra forma de control y fuente de utilidad de las empresas extranjeras lo constituye el financiamiento llevado a cabo por las empresas extranjeras. Ello ha provocado distorsiones en su estructura financiera, así como resultados negativos en la economía del país. Estas fórmulas de financiamiento han impactado negativamente en los siguientes aspectos: el primero de ellos es la disminución de los excedentes de ahorro interno generados por la economía mexicana, provocado por el uso de fuentes locales de crédito. Esta forma de financiar sus operaciones ha traído como consecuencia que se coarten las posibilidades a empresas mexicanas en las fuentes crediticias del país, limitando de esta forma su desarrollo natural dentro del proceso de acumulación de capital.

Otro aspecto que podemos considerar como segundo en importancia dentro de las distorsiones que provoca el financiamiento indiscriminado de las empresas extranjeras, puede verse desde el punto de vista de dependencia con respecto al exterior.

Las características de estas formas de financiamiento han sido delimitadas por la empresa extranjera con la finalidad de mantener el control en las decisiones de la empresa, de acuerdo al grado de dependencia que generan los pasivos financieros con sus matrices filiales o asociadas en el exterior. Asimismo, los incrementos sucedidos en esta for-

ma de financiamiento, por la empresa extranjera, en los últimos años - obedece parcialmente al riesgo cambiario, tendiendo a endeudarse al máximo de fuentes financieras locales con el fin de evitar riesgos financieros por expectativas devaluatorias.

Visto en este contexto, los fondos autogenerados por la empresa juegan también un papel importante para el financiamiento total de su grupo económico, en virtud de que la inversión y el valor que puede absorber de otros sectores, la conviertan en una fuente adicional de crédito a sus filiales distribuidas a nivel internacional.

Como México se ha caracterizado por las limitaciones en los excedentes de ahorro interno, generados por la economía en su conjunto, la presencia de la empresa extranjera jugó el papel de fuente financiera. Sin embargo, este fenómeno ha sido invertido de acuerdo a la dinámica de la empresa extranjera a nivel internacional, y del sistema económico internacional, que exige una movilidad mayor en los flujos internacionales de capital, para consolidar o asegurar su proceso de acumulación de capital.

Para efectos de conseguir lo anterior, las empresas con inversión extranjera han seguido políticas fuera del control de los instrumentos estatales que las han llevado a tener pasivos sustanciales con el exterior. Esto ha provocado que la participación de mexicanos en estas empresas resulta poco atractiva, en virtud de la estructura financiera que caracteriza a estas empresas donde su capacidad de endeudamiento es casi negativa tal como lo es su coeficiente de liquidez.

Por otro lado, buena parte de los créditos contratados por las empresas con participación de capital extranjero se realizan con socios inversionistas de la sociedad, que la mayoría de las veces son empresas filiales o asociadas. Condiciones que conceden a estos inversionistas atributos especiales por encima de otros socios para dirigir el manejo de la empresa.

Los puntos señalados anteriormente sobre la inversión extranjera indirecta indiscriminada versus la inversión extranjera directa, ha sido una característica en los últimos años, pasando a ser esta forma de financiamiento de la empresa con inversión extranjera muchas de las veces más importante que la inversión extranjera directa en capital (Cuadros 19, 20 y 21).

Adicionalmente, conviene señalar que las fuentes de financiamiento que utiliza la empresa extranjera no solamente se reducen a recursos monetarios, sino que otra de las formas también importantes resulta ser los créditos concedidos por proveedores del mismo grupo de interés económico a la empresa operando en México.

Este último aspecto debe observarse con gran interés, pues permite a las empresas extranjeras mantener sus activos circulantes demasiado altos, que por el hecho de ser susceptibles de traducirse en divisas (debido a la libre convertibilidad en la moneda) pueden representar un peligro en el caso de que ésto llegue a suceder y se envíen al exterior en forma de divisas u otras formas de pago.

En relación a este comportamiento el Estado ha tratado de instrumentar una política más selectiva de acceso al crédito por parte de empresas extranjeras. Ejemplo de ello lo constituyen los fondos y fideicomisos estatales para desarrollo industrial; las limitaciones establecidas en el Artículo 138 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, así como también la LIE. Sin embargo, estos mecanismos han sido insuficientes como reguladores de crédito local y foráneo para empresas con participación extranjera de capital.

Los efectos netos de las distorsiones provocadas por las modificaciones en la estructura de pagos al exterior tienen su origen tanto en las políticas de evasión y simulación fiscal realizada por las empresas extranjeras con el fin de reducir la carga fiscal, así como también por el actual tratamiento fiscal por parte del Gobierno.

En el primer caso de evasión, ampliando el monto de los gastos deducibles para efectos fiscales y en el segundo, que se refiere a la simulación, orientando sus políticas de pago al exterior hacia aquellos renglones cuya tasa impositiva es menor conforme al tratamiento diferencial que reciben los intereses y las regalías frente a los dividendos.

Este tratamiento diferencial y el hecho de que los intereses y las regalías son gastos deducibles de las empresas, mientras que los dividendos no lo son, hace suponer que se produce un tratamiento favorable a las empresas extranjeras, lo cual parece confirmar el comportamiento de los pagos remitidos al exterior. En efecto, en el contexto de la balanza de pagos mientras que los intereses y regalías han cobrado una rápida importancia, los dividendos, por lo contrario, la han disminuido. Tal comportamiento refleja que las empresas extranjeras procuran pagar el mínimo de impuesto posible, simplemente atendiendo a los mismos conductos que marca la propia legislación. Así, la remisión de dividendos puede fácilmente disfrazarse por pago de intereses (o regalías), los cuales por el hecho de ser deducibles, soportan comparativamente una carga inferior y a lo sumo contribuirían con la tasa de 21%. En contraste, los dividendos que no son deducibles, soportarían el impuesto al ingreso global de las empresas, del 8% de reparto de utilidades a los trabajadores y finalmente la tasa de 21% de dividendos. Es conveniente mencionar que las agencias o sucursales de empresas extranjeras podrán deducir de su ingreso global gravable, la participación de los trabajadores en las utilidades.

Esta acumulación de cargas, se evita completamente, si las empresas se apasivan en su totalidad, cosa que no tan fácilmente y en la proporción deseada puede hacer una empresa de capital mexicano para minimizar el impuesto.

Esta situación de evasión y simulación de pagos al exterior se hace patente en los incrementos de los intereses y de las regalías con respecto al pago de dividendos. Así en el año de 1950, los pagos de dividendos representaban el 83% del total de pagos remitidos al exterior, porcentaje que para los años 1960, 1970 y 1978 se redujo a 38%, 33% y 26% respectivamente. Ahora bien, esta situación se agudiza si se observan los incrementos absolutos, donde para 1950 y 1960 los pagos por los conceptos de intereses y regalías apenas representaron 8.2 y 58.8 millones de dólares respectivamente. Cabe señalar que estas cifras solamente se refieren a los pagos al exterior de empresas con participación de capital extranjero (ver cuadros y gráficas Núms. 2 y 3).

Los intereses al exterior han experimentado un crecimiento sostenido, y del 21% que representaban del total de pagos al exterior realizados por empresas extranjeras en 1960, pasaron al 48% en 1978, reduciendo se en términos porcentuales para este mismo período los pagos de dividendos y de regalías.

Ahora bien, si se analiza la relación porcentual de pagos al exterior por concepto de dividendos, intereses y regalías con respecto a las exportaciones de bienes y servicios de las empresas extranjeras para el período 1971-1976, ésta osciló entre el 75% y 112%. (Ver cuadro 1). ^{29/}

Lo anterior refleja, por una parte, un proceso de descapitalización del país. Por la otra, que los ingresos de divisas por concepto de exportaciones apenas alcanzan para cubrir los montos de los pagos al exterior. Esta situación resulta crítica si se agregan los montos importados, que normalmente son mayores que los montos de exportación.

Desde el punto de vista de los ingresos fiscales del Estado, los incrementos de los pagos al exterior aunados a una modificación a la estructura de los mismos ha provocado que los ingresos se hayan reducido en términos relativos no obstante en términos absolutos han aumentado.

Los efectos de estos cambios dan una perspectiva poco halagadora en caso de que no sean corregidas las distorsiones provocadas a través de los pagos al exterior consistentes en la evasión fiscal y la pérdida de ingresos para el Estado, así como sus efectos negativos en la balanza de pagos y en la capitalización del país.

^{29/} Estos datos se refieren exclusivamente a empresas con participación de capital extranjero.

Conclusiones.

Del análisis anterior se ha podido constatar que las formas de control - utilizado para las empresas extranjeras guardan un mayor dinamismo - que la mecánica operativa del Gobierno para regularlas. Ello ha traído consigo que México siga siendo muy atractivo para las empresas extran- jeras no sólo debido al crecimiento de su mercado interno, sino más - aún por las posibilidades que presenta, su estructura técnica e institu- cional, de obtener mayor rentabilidad por peso invertido en el país.

Es indudable que el país ha sido beneficiado en su momento por la pre - sencia de la inversión extranjera, sin embargo en la actualidad y en las condiciones actuales, éstas representan una carga cada vez mayor para el país en términos de descapitalización y dependencia. Ahora bien, no puede hablarse solamente de la dinámica de las instituciones como la -- causa principal de los efectos negativos que ha traído consigo la empre - sa extranjera, sino que más bien puede apreciarse como un problema - de decisión política respecto al tratamiento que debe darse a la misma. En este sentido se han dado ya algunos pasos, sin embargo, éstos no -- han guardado una continuidad, y si bien puede comprobarse que en cier - tos momentos históricos ha existido una coincidencia de objetivos entre el Estado mexicano y la empresa extranjera, de continuar sin modifica - ción el tratamiento actual a la IED, se corren grandes riesgos como pō - dría ser el de caer en una economía tipo enclave moderno, o bien, agu - dizar los problemas de descapitalización y dependencia del país con res - pecto al exterior.

Haciendo una breve reseña histórica, es posible constatar que en ésto - ha habido un intento de hacer algo para resolver este problema y en ge - neral, de resolver los problemas que acompañan invariablemente la - - presencia de empresas extranjeras en países subdesarrollados. Este - intento fue dado durante la administración del Lic. Luis Echeverría Al - varez, donde desde 1970 se iniciaron los estudios de base para afectar el comportamiento de la empresa extranjera y ajustarla a los objetivos de desarrollo que el país perseguía. El tal virtud, en 1973 se dió el -- primer paso con la creación de las Leyes de Transferencia de Tecnolo - gía y de Inversión Extranjera, */ así como la modificación a la Ley de Inversiones y Marcas. El cambio de administración provocó que este - proceso que apenas se iniciaba en su primera etapa de registro y eva - luación, fuera interrumpido a principios de 1977 y hasta la fecha no se - ha tomado una decisión coherente e integrada en relación a la inversión extranjera.

En virtud de lo antes señalado, se ha propiciado que la empresa extran - jera puede modificar sus políticas y evadir la regulación estatal con los

*/ Ley del Registro Nacional de la Transferencia de Tecnología y del Uso y Explotación de Patentes y Marcas, y Ley para Promover la - Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

resultados que se han visto a lo largo de este análisis y que puedan centralizarse en las siguientes:

- a) Las empresas extranjeras han aumentado sus formas de control y de obtención de divisas para las cuales el Estado aún no tiene instrumentos capaces de controlarlos.
- b) Esto ha propiciado que se acelere el proceso de acumulación de estas empresas en su país de origen y su fortalecimiento en el mercado interno y el desplazamiento de empresas mexicanas.
- c) En consecuencia, además de limitar las opciones de inversión a empresas mexicanas en ciertas ramas de la economía, se efectúa un proceso progresivo de descapitalización del país y el empobrecimiento de los sectores menos dinámicos de la economía.
- d) La incidencia de los instrumentos estatales de regulación y control del comercio exterior son altamente sensibles a las variaciones de las políticas de las empresas.

4. Instrumentos y Mecanismos de la Política de Inversión Extranjera en México.

4.1. - Antecedentes.

Durante el período 1950-1970, los objetivos estatales estuvieron centrados en la industrialización del país persiguiendo altas tasas de crecimiento bajo un esquema proteccionista basado en el sistema arancelario y el régimen de permisos previos de importación.

Al mismo tiempo se forman los primeros esquemas de promoción industrial para sostener el crecimiento y diversificación del mercado interno. Estas medidas de protección e incentivos a la industria naciente, aunado al tamaño del mercado mexicano, fueron aspectos que despertaron un interés mayor en los inversionistas extranjeros que había menguado a raíz de la expropiación petrolera de 1938.

Las finalidades para el desarrollo industrial que presentaba el país, aunado a la necesidad de los países vencedores de la guerra, de envlar sus excedentes de capital en los mercados del exterior hicieron que los objetivos del Estado Mexicano y los objetivos de las empresas fueran coincidentes. Sin embargo, el Estado trató de salvaguardar sus intere

ses mediante disposiciones que afectaran las ramas económicas consideradas como estratégicas para el desarrollo industrial del país. Las principales disposiciones entre 1950 y 1970 para regular la participación sectorial de la inversión extranjera fueron las siguientes:

a) Petróleo y Petroquímica.

Como resultado de la expropiación petrolera de 1938, quedaron reservadas a la nación las diversas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera. En la petroquímica, la participación de particulares, tanto nacionales como extranjeros, quedó prevista conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, publicada el 29 de noviembre de 1958. Según lo dispone dicha ley, las empresas mexicanas pueden intervenir en la elaboración de los productos petroquímicos secundarios, diferentes de aquellos reservados con exclusividad a la nación, cuando obtengan para tal efecto autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y siempre que el 60% de su capital sea propiedad de mexicanos o de sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

b) Industria Eléctrica.

La nacionalización de la industria eléctrica, consumada el 27 de septiembre de 1960, concluyó con la intervención de capital extranjero en la explotación de este recurso básico.

En el párrafo que se adicionó al Artículo 27 Constitucional, se establece que la generación, transformación y distribución de la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, corresponderá exclusivamente a la nación. Los particulares, por otra parte, pueden generar este tipo de energía siempre que ésta sea con fines propios y no resulte objeto de comercio.

c) Minería.

Como acontece con otros recursos básicos, el tratamiento que se le da a la inversión extranjera directa en la minería se desprende de lo previsto por el Artículo 27 Constitucional, que señala que el uso o explotación de los recursos de que se trate, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

El 6 de febrero de 1961, se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprove-

chamamiento de Recursos Minerales que regula, entre otros aspectos, la participación de los extranjeros en el capital de las empresas mineras.

La mencionada Ley establece las siguientes concesiones:

- I) Concesión ordinaria,
- II) Concesión especial sobre reservas nacionales, y
- III) Concesión sobre reservas industriales nacionales.

Se establece como requisito indispensable para obtener una concesión minera ordinaria, la nacionalidad mexicana en el caso de personas físicas, y de ser sociedades, además de estar constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas, tener mayoría del capital suscrito por nacionales en un mínimo del 51%.

Para concesión especial sobre reservas nacionales, la Ley prevé una participación nacional de por lo menos el 66% del capital social. En ambos casos, las acciones en poder de nacionales deben ser nominativas y corresponder a una serie distinta de aquella en propiedad de extranjeros. Otorgan para el establecimiento y la operación de plantas de beneficio de minerales prioritarios para el país. Este tipo de concesiones sólo se otorgan a titulares o a causantes de concesiones mineras.

d) Industria Automotriz.

Mediante el Decreto del 23 de agosto de 1962, se prohibió a partir del 1.º de septiembre de 1964, la importación de motores y de unidades completas para automóviles y camiones, así como la introducción al país de conjuntos mecánicos armados para uso en ensamble de vehículos automotores. Sin embargo, el mismo Decreto permitió la importación, previa autorización de la Secretaría de Industria y Comercio, de partes "que requiera la fabricación en México de motores y conjuntos mecánicos", siempre y cuando las empresas presenten a la consideración de la Secretaría citada, el programa de fabricación correspondiente. El control de la fracción arancelaria se concedió a empresas fabricantes de autopartes que tuvieran, por regla general, el 51% de su capital en manos mexicanas.

e) Explotación de Azufre.

Paralelamente al establecimiento de un sistema de control a las

exportaciones de azufre, se programó la mexicanización de las empresas azufreras, se programó la mexicanización de las empresas azufreras. Paulatinamente, el Gobierno Mexicano llevó a cabo el proceso de mexicanización de la industria azufrera hasta que, hacia fines de la década de los sesenta, éste cubría el 80% de las empresas existentes en el país.

f) Crédito, Seguros y Fianzas.

Por Decreto del 27 de diciembre de 1965, se reservaron a mexicanos las actividades de crédito, seguros y fianzas, reformándose al mismo tiempo la Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, por medio de las cuales se permitía permanecer pero no incrementar el volumen de inversión existente a la fecha del Decreto en esas instituciones.

g) Industrias Básicas.

El 22 de junio de 1970, se publicó un Decreto que vino a reglamentar la forma en que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe expedir los permisos para operar en México a las sociedades cuyo objeto sea el de establecer o desarrollar las industrias siderúrgica, del cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.

Entre los requisitos fundamentales exigidos por tal Decreto, se incluyeron los siguientes: El capital de las mencionadas empresas debe ser suscrito en un 51%, como mínimo, por mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; la mayoría de los administradores de las sociedades deben ser mexicanos designados por la parte mexicana; con la finalidad de comprobar que la mayoría del capital se encuentra en poder de mexicanos, las acciones deben dividirse en dos series: una exclusiva para nacionales y otra de suscripción libre.

A manera de síntesis, es posible citar tres criterios principales en la política mexicana hacia la inversión del exterior durante este período: - Garantizar el control nacional de actividades consideradas como estratégicas para el desarrollo económico del país y su independencia del exterior (industrias petrolera, petroquímica básica y eléctrica). - Controlar la participación de capital externo en actividades consideradas "básicas" o "semibásicas", como es el caso de la minería, la industria siderúrgica y la producción de fertilizantes. - Manifiestar una actitud de "puertas abiertas" a la inversión extranjera privada directa, con la condición de que las empresas que se establecieran en el país, se ape-

garan a la legislación nacional vigente. 30/

No existe duda respecto al beneficio que han representado las empresas con participación de capital extranjero al crecimiento del país, sin embargo, los costos de este beneficio han sido altos. Las causas de ello no solamente pueden ser imputables al comportamiento de la inversión extranjera, sino que un alto grado de responsabilidad está dado por in - consecuencias en la política regulatoria por parte del Estado. */

En 1972 en la administración del Lic. Echeverría, por primera vez en México se llevaron a cabo los estudios y se determinó la necesidad de establecer criterios normativos al comportamiento de las empresas ex - tranjeras. Estos estudios dieron vigencia a la Ley para promover la -- inversión mexicana y regular la inversión extranjera, paralelamente a la entrada en vigencia de la Ley sobre la transferencia de tecnología y - del uso y explotación de patentes y marcas.

Mediante el primer ordenamiento jurídico se integran dentro de un solo cuerpo legal las diversas disposiciones que, expedidas individualmente con anterioridad, definen los sectores y condiciones en que puede parti - cipar la inversión extranjera; crea el organismo responsable de coordi - nar la acción de las diversas Dependencias del Ejecutivo y de formular la política en esta materia; y establece los mecanismo e instrumentos - específicos para vigilar el comportamiento de la inversión extranjera - directa y asegurar el cumplimiento de las disposiciones regulatorias.

La concepción legal de la inversión extranjera contenida en esta Ley, - no contempla solamente la participación de personas físicas o morales - extranjeras, o de sociedades mexicanas de mayoría extranjera en el ca - pital de las empresas. Su alcance es mayor ya que establece que la -- participación de extranjeros en los órganos de administración de la em - presa no deberá exceder de su participación en el capital y considera -- como inversionista extranjero a toda empresa en la que extranjeros ten - gan por cualquier título, la facultad de determinar su manejo.

La Ley incorpora dentro de sí, como precepto fundamental, a la llama - da "Cláusula Clavo". Asimismo, define recogiendo las disposiciones - anteriormente dispersas, aquellas áreas de actividad reservadas de ma - nera exclusiva al Estado, aquellas reservadas a mexicanos o a socieda - des mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y aquéllas en -- las que los extranjeros pueden participar hasta determinadas proporció - nes del capital de las empresas. En los casos en que no se exige un -- porcentaje determinado, se dispone que la inversión extranjera puede -

30/ La Inversión Extranjera en México. Recomendaciones de Política. Mauricio de María y Campos, Agosto 1976. Documento Inédito.

participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las -- empresas y siempre que no tenga por cualquier título, la facultad de de -- terminar el manejo de la empresa.

Por otra parte, se equipara a la inversión mexicana la que efectúan los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentran vinculados con centros de decisión económica del exterior. Dicha equiparación no se aplica en -- aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de mane -- ra exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de ex -- clusión de extranjeros.

Por medio de la Ley se crearon dos organismos encargados de su aplica -- ción: el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y la Comisión -- Nacional de Inversiones Extranjeras.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras tiene tantas funciones -- de control como de centralización de información que el Gobierno de Mé -- xico necesita para determinar la política a seguir en esta materia. En -- él deben inscribirse:

1. Las personas físicas y morales extranjeras que realicen inver -- siones reguladas por la Ley;
2. Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen inversio -- nistas extranjeros.
3. Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la Ley;
4. Los títulos representativos del capital que sean propiedad de ex -- tranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus trans -- misiones; y
5. Las resoluciones que dicta la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La creación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras respon -- dió a la necesidad de contar con un órgano que, además de coordinar -- las actividades de las diversas Secretarías de Estado relacionadas con la regulación de la inversión extranjera, tuviera facultades suficientes para definir dentro de cierto marco, la política y las disposiciones a -- que debe ajustarse la inversión extranjera en el contexto dinámico de la economía mundial y de nuestro desarrollo.

La Comisión está integrada por los titulares de las Secretarías de Go --

Bernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Además, está auxiliada por un Secretario Ejecutivo que es a su vez, Director General del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Como órgano de control, la Comisión tiene importantes facultades, - - pues previa su resolución, debe obtenerse autorización de la Secretaría de Estado que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate cuando:

- a) Uno o varios inversionistas extranjeros, en uno o varios actos, adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa.
- b) La administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o cuando por cualquier acto éstos adquieran la facultad de determinar el manejo de la empresa.
- c) Se pretenda la constitución de una nueva sociedad con participación de capital o de administradores extranjeros superior a la que marca la Ley.
- d) Empresas de capital o administración mayoritariamente extranjeros establecidos antes de la vigencia de la Ley, pretendan realizar inversiones en nuevos establecimientos, nuevos campos de actividad económica o en nuevas líneas de productos.
- e) Inversionistas extranjeros deseen adquirir acciones en Bolsa alportador, en virtud de que como regla general los títulos propiedad de extranjeros deben ser nominativos, etc.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tiene las siguientes atribuciones:

1. Aumentar o disminuir los porcentajes de participación extranjera.
2. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras.
3. Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.

4. Coordinar la acción de las Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras.
5. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas sobre la materia.

La propia Ley establece que en la definición de políticas y la resolución de solicitudes de autorización de inversión extranjera, "la Comisión habrá de tomar en cuenta criterios y cualidades de la inversión tales como que ésta sea complementaria de la nacional que no desplace a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente, ni se dirija a campos adecuadamente cubiertos por ellas; que tengan efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones; que contribuya a la generación de empleos, y a la capacitación de técnicos y administradores mexicanos; que promueva la incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos; que financie mayormente sus operaciones con recursos del exterior; que promueva la diversificación de las fuentes de inversión y la integración regional latinoamericana; que contribuya al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico; que no ocupe posiciones monopolísticas en el mercado nacional; que aporte tecnologías y contribuya a la investigación y el desarrollo tecnológico local; que tenga efectos positivos sobre los precios; etc." 31/

4.2. - Coherencia de la Política y los Resultados.

A fin de cumplir su cometido se cuenta con un marco integrado por la Ley para Promover la Inversión Extranjera Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE) y por 16 resoluciones generales que son un complemento al reglamento de la Ley. De estas últimas las más importantes son: La resolución sobre incrementos de capital de la empresa (resolución No. 2); sobre nuevos establecimientos (resolución No. 8); sobre nuevas líneas de productos y nuevos campos de actividad económica (resolución no. 16) y la que se refiere a las cláusulas (resolución no. 11) y que de hecho constituyen el instrumento de control para hacer cumplir las condiciones que impone la Comisión.

La realización de los objetivos concretos perseguidos en la Ley y otras

31/ Ley para Promover la Inversión Extranjera Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo XIII.

disposiciones reglamentarias han implicado la participación de la Comisión en seis áreas concretas de la economía; a) Financiamiento; b) Tecnología; c) Empleo; d) Producción; e) Balanza de Pagos y f) Aportación Fiscal.

A continuación presentaremos de manera breve los objetivos específicos que corresponden a cada una de estas áreas, así como los instrumentos con los que se cuenta en la actualidad.

Financiamiento.

El objetivo principal de esta área es que la empresa extranjera financie sus operaciones primordialmente con recursos "frescos" provenientes del exterior en forma de complementar los recursos financieros internos. De esta manera se pretende ampliar la oferta de financiamiento a las empresas mexicanas, así como evitar la competencia en el monto de recursos crediticios generados internamente y susceptibles de ser aprovechados por mexicanos.

Para el cumplimiento de este objetivo el Artículo XIII de la Ley establece que, la Comisión deberá determinar la conveniencia de la inversión extranjera en función del papel que ésta tiene como complemento financiero de empresas ya establecidas en los diferentes sectores de la economía nacional o para la formación de sociedades complementarias dentro de un sector determinado.

Paralelamente, el Artículo 138 numeral 3Bis de la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fijar, por medio de reglas generales, la proporción máxima de crédito que se concede a empresas controladas directa o indirectamente por extranjeros y de los valores emitidos por esas empresas que pueden adquirir las Instituciones de Crédito. 33/

Tecnología.

En el área relativa a la tecnología los objetivos se refieren a lo siguiente: a) Realizar importaciones discriminatorias de tecnología generada en el exterior para sustituir importaciones; b) Realizar exportaciones de productos competitivos en el mercado internacional; c) Capacitar técnicos e iniciar la adaptación y desarrollo de tecnologías locales; d) Satisfacer las necesidades de productos de subsistencia popular; e) Desarrollar nuevos productos elaborados con tecnología local adecuada a las condiciones económicas, políticas y sociales del país; f) Reforzar la capacidad negociadora de la empresa mexicana frente a la em

presa extranjera proporcionándole las características del mercado internacional de tecnología y las diferentes alternativas tecnológicas existentes en el mismo.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE) señala, para determinar la conveniencia de la inversión extranjera, que ésta sea acompañada de una aportación tecnológica y de la capacitación de mexicanos para lograr su asimilación.

Además, para el cumplimiento de estos objetivos se aplica la Ley de la Transferencia de Tecnología y del Uso de Explotación de Patentes y Marcas que prohíbe el uso de prácticas restrictivas en los contratos de tecnología.

Para reforzar la aplicación de estos preceptos, se han creado organismos de apoyo informativo y de decisión política tales como el Registro Nacional de la Transferencia de Tecnología, el CONACYT, el INFOTEC, y la Dirección General de Invenciones y Marcas. En su operación estos mecanismos se han dedicado a la tarea de concentrar información sectorial que permite a la empresa mexicana conocer algunos aspectos del mercado de tecnología y a evitar el uso de prácticas restrictivas en los contratos de licencia tecnológica.

Empleo.

El objetivo fundamental es dar prioridad mediante la aplicación de una política selectiva a aquellas empresas cuyos esquemas de producción se basen principalmente en el uso intensivo de mano de obra.

En el mismo Artículo XIII de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, establece que para decidir sobre la conveniencia de la inversión foránea se consideraría su aportación a la generación de empleos. La Secretaría del Trabajo aporta elementos de juicio para la evaluación de las solicitudes de los inversionistas extranjeros, así como para la toma de decisiones por la Comisión en el seno de ésta o en el Comité Técnico Asesor del Secretario Ejecutivo de ese órgano colegiado.

Producción.

En el área de producción requiere que la política se oriente a dar prioridad a aquellas empresas que además de ser fuentes importantes de creación de empleos, su producción se destine a los mercados internacionales o realice actividades productivas que permitan sustituir impor

taciones utilizando en la fabricación de sus productos un alto porcentaje de componentes nacionales, también se trataría de evitar que su producción se dedicara exclusivamente al mercado interno para que no se desplazara a empresas mexicanas establecidas.

Para lograr que la empresa se traslade al sector exportador o al de sustitución de importaciones se aplica al mismo Artículo XIII de la Ley sobre la Materia. En este mismo artículo se prevé la descentralización industrial, organismo que sujeta a las empresas de fabricación y al cumplimiento de un presupuesto de divisas. Otra dependencia que coopera para el logro de este objetivo es la Secretaría de Comercio.

Existen todavía otros objetivos dentro de esta misma área, cuya importancia hace necesaria una explicación mayor, pues hasta la fecha ha sido el que más frecuentemente se aplica en la operación de la Comisión. Estos objetivos lo constituyen "el control a la expansión de la inversión extranjera existente, regulando la competencia en el mercado que tal inversión ocasionara frente a inversionistas tanto nacionales como extranjeros". 34/

Esto ha llevado a la Comisión a una redefinición de los objetivos y de tal forma que lo ha concentrado en los siguientes subjetivos: mexicanización; aumento del grado de integración nacional de los productos; promoción de la inversión mexicana; y reducción de la concentración de capital en ciertos sectores de la economía.

El objetivo de limitar las operaciones expansionistas de la inversión extranjera ha sido el principal de acuerdo con el modo de operación de la Comisión, cuyas decisiones en su mayoría, se toman en forma casuística.

Para el logro de los objetivos de mexicanización la Comisión ha instrumentado dos mecanismos: a) Fideicomisos de mexicanización que limitan la participación o presencia de la inversión extranjera en ciertos sectores de la economía de acuerdo con el interés gubernamental y, b) Mexicanizaciones parciales de las empresas extranjeras mediante la formación de sociedades mayoritariamente mexicanas (60 % mínimo) para la operación de nuevos establecimientos y/o nuevas líneas de productos a empresas mexicanas ya establecidas.

Los instrumentos con que cuenta la Comisión para regular, ejecutar y controlar el cumplimiento de la mexicanización lo constituye el cuerpo técnico del Secretario Ejecutivo y la Subdirección Jurídica de la Comisión, apoyados en el Departamento de Análisis Económico y Financiero

34/ Gómez Palacios y G. Z. Ignacio. - "Nuevas Líneas de Productos en la Ley de Inversión Extranjera en México, El Colegio de México.

de la Dirección del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. P^{ue} de concluirse también, que éste es el único mecanismo que se utiliza para la promoción de inversiones mexicanas a través de la Comisión.

Para el logro de los objetivos de integración nacional y descentralización industrial, se tiene el apoyo de la Subsecretaría de Fomento Industrial. Lo mismo sucede cuando se limita la participación extranjera en actividades de comercio, siendo en este caso la Secretaría del ramo el instrumento de apoyo principal para los dictámenes de la Comisión. En otros problemas específicos presentados en cada solicitud, el apoyo solicitado por el Secretario Ejecutivo de la Dependencia correspondiente.

Balanza de Pagos.

Respecto al área de Balanza de Pagos, el principal objetivo consiste en procurar que la empresa extranjera utilice sus canales de distribución en el exterior y participe activamente en el sector exportador. Mediante sus exportaciones y sustitución de importaciones se esperaba que la empresa extranjera cooperara a reducir el déficit comercial. Por otra parte, mediante los incentivos que se les otorgan a través de otros mecanismos se esperaba también que sus inversiones fueran mayores en el país y de esta forma reducir el envío de divisas al exterior.

El instrumento utilizado por la Comisión ha sido el de condicionar a la empresa a presentar su programa de fabricación y al mismo tiempo presentar un compromiso de exportación o bien un presupuesto de divisas. Esta operación es controlada por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en coordinación con la Secretaría de Comercio.

Aportación Fiscal.

Por último, dentro del área de aportación fiscal se pretende lograr una aportación fiscal neta que sea representativa del monto de sus operaciones internas y proporcional al envío de divisas al exterior. Esta aportación debiera cubrir parcialmente la inversión realizada por el Estado en obras de infraestructura productiva y el restante sería canalizado a mejorar las condiciones de operación de la empresa privada.

En la práctica no existe instrumento o mecanismo que permitan a la Comisión establecer condiciones sobre este objetivo en particular, sin embargo, mediante la resolución de solicitudes, casuísticamente se trata de obtener beneficios para el fisco.

4.3. - Evaluación Preliminar de los Resultados Alcanzados por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras respecto a los Objetivos de Política.

Si no pretendemos que las conclusiones que de esta evaluación se desprenden sean definitivas, intentaremos realizar a continuación una evaluación de los resultados que ha obtenido la Comisión durante su período comprendido del mes de mayo de 1973 al de agosto de 1977.

La evaluación se realizó a dos niveles, avocándonos primeramente al análisis de los resultados de tipo general, tanto a nivel de las actividades del Registro Nacional de la Inversión Extranjera, así como de las de la Comisión. En un segundo momento nos ocuparemos del impacto que estas actividades han tenido en algunas áreas específicas en las que incide la Política de Inversión Extranjera.

Evaluación General de los Resultados Obtenidos por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. 35/

De acuerdo a la información obtenida a través del Registro Nacional de inversiones extranjeras, se tiene conocimiento que al 31 de diciembre de 1976, estaban inscritas 4,359 sociedades con participación de capital extranjero.

A esa fecha, el valor acumulado nominal de este tipo de inversión, ascendió a 33,781.6 millones de pesos, concentrándose en un 76.5% en el sector de la industria de transformación, el 10.9% en el sector comercio, 7.79% en el sector servicios, 4.41% en la industria extractiva y en 0.14% en el sector agropecuario.

Cabe señalar, que la industria química (509 empresas), se concentra el 19.15% del total de la inversión extranjera directa; en la manufactura de equipo de transporte y refacciones el 10.5% (91 empresas); en la fabricación de equipo y maquinaria eléctrica el 8.86% (347 empresas); en la industria alimenticia el 6.26% (165 empresas); en la industria metálica-básica el 5.42% (41 empresas) y en la fabricación de maquinaria y equipo no eléctrico el 4.92% (265 empresas).

Es importante destacar, que el origen de la inversión extranjera ha variado ligeramente en los últimos seis años; al 31 de diciembre de 1976, Estados Unidos representaba el 72.2% de la inversión foránea directa total frente a un 79.4% en 1970; la República Federal de Alemania le se

35/ Todos los datos aquí señalados fueron obtenidos de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, Subdirección de Evaluación.

guía con 6.5% en 1976, contra un 3.4% en el año de 1970; Suiza con 4.2% (2.7% en 1970); el Reino Unido de la Gran Bretaña con 3.9%; Canadá, Japón (0.9% en 1970) y los Países Bajos con 2.0% cada uno; Italia con 1.5%; Francia con 1.4%.

En el primer trimestre de 1977, se inscribieron en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, 19 sociedades con participación de capital foráneo, frente a 34 que lo hicieron en igual período del año anterior, lo que vino a significar, un decremento del orden del 45.3% con respecto al monto de capital extranjero nominal de las nuevas sociedades constituidas durante el mismo lapso del año anterior.

Esta información difiere sustancialmente de las cifras manejadas por el Banco Central y las diferencias atribuidas básicamente a que el Registro concentra información sobre el capital social de la empresa mientras que el Banco de México agrega a la información sobre la inversión realizada en activos fijos y otras inversiones. De esta forma tenemos que de acuerdo con los datos del Banco Central, la nueva inversión extranjera directa pasó de 200.7 millones de dólares en 1970 a 330.6 millones de dólares en 1976, lo que significó un incremento promedio del 10.5%.

Según la misma fuente, en el período citado, los pagos al exterior por intereses, regalías y dividendos se incrementaron a una tasa media anual del 17.3% al pasar de 351.5 a 781.6 millones de dólares, de aquí que por cada dolar que ingresó al país en 1970, 2.3 dólares fueron enviados al exterior, habiéndose constituido así la inversión extranjera en un factor de descapitalización para la economía mexicana.

En el primer semestre de 1977, la nueva inversión extranjera directa que ingresó al país, ascendió a 132 millones de dólares. Sin embargo, la salida de divisas fue del orden de los 379.6 millones de dólares, con lo que la tendencia de salida de divisas se incrementó a 2.8 dólares por cada dolar que ingresó para invertirse directamente.

Esta gran diferencia de la información es un indicativo de la falta de complementación o coordinación institucional existente, y dificulta en parte las tareas de decisión gubernamental sobre la materia. Sin embargo, pueden tomarse como un registro valedero las actividades desarrolladas por la Comisión, cuyos efectos operativos han sido los siguientes:

Desde su instalación en mayo de 1973 hasta el mes de agosto de 1977, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ha dado solución a 582 solicitudes específicas de inversionistas extranjeros; de este total, 501 (86.1%) obtuvieron un fallo favorable y las 81 solicitudes restantes (13.9%) fueron denegadas.

En los primeros 8 meses del presente año, la Comisión ha resuelto 177 solicitudes específicas, habiendo sido aprobadas 107 (91.5%) de ellas. - El número de resoluciones emitidas durante la presente Administración representa el 20% del total de asuntos resueltos desde que se instaló la Comisión.

Del total de resoluciones favorables (501), 198 de ellas o sea un 39.5% han sido condicionadas al cumplimiento de diversos requisitos, y entre los más importantes figuran: la obligación de establecer fideicomisos y otras modalidades de mexicanización para 82 casos; sujetar sus programas de fabricación al logro de mayor integración nacional; aumento de exportaciones o sustitución de importaciones; de 81 solicitudes, a 74 se les sujetó al cumplimiento de compromisos de exportación.

De acuerdo a la naturaleza de la solicitud, las aprobaciones que se han condicionado con mayor frecuencia son referentes a: nueva línea de productos (76%); nuevos establecimientos (65.6%); y constitución de nuevas sociedades (67.5%).

Desde que entró en vigencia la Ley, las resoluciones favorables de la Comisión han involucrado inversiones que ascienden a poco más de - - 2,900 millones de pesos, correspondiendo 1,794 millones (61%) al período 1973-1975, 619 millones (20%) a 1976, los restantes 579 millones - - (19%) a los primeros ocho meses del presente año.

Conforme a la naturaleza de la solicitud, el 44% de los recursos involucrados se han dirigido a la apertura de nuevos establecimientos, el 29% a la adquisición de acciones por extranjeros y el 18% a la fabricación de nuevas líneas de productos y/o entrada a nuevos campos de actividad - - económica.

La inversión extranjera directa aprobada por la Comisión en el presente año, ha correspondido en un 90% a inversiones dirigidas a la industria de transformación, y en el período 1973-1976 fue de 94%. Las actividades de mayor importancia en las solicitudes del presente año fueron: la fabricación de equipo de transporte y sus refacciones; la de maquinaria y equipo eléctricos; la industria alimenticia; la de productos químicos y de minerales no metálicos. Por su parte al sector de servicios se ha dirigido el 6% de los recursos, al sector comercio el 4% y a la industria extractiva el 0.2%, mientras que en el período 1973-1977 estos porcentajes fueron 4%, 2% y 0.1% respectivamente.

Como es posible apreciar de la anterior información los efectos logrados en función de los objetivos preestablecidos han sido relativamente - intrascendentes y la actividad de la Comisión ha sido meramente restrictiva logrando algunos efectos positivos de manera indirecta.

Evaluación y Conclusiones por Areas Específicas.

La intención en esta parte del documento es la de evaluar en forma preliminar, la eficiencia de los mecanismos instrumentados hasta hoy, así como las modalidades que han introducido las empresas extranjeras, -- frente a estas medidas en cada una de las diferentes áreas de incidencia de la política de Inversión Extranjera.

Financiamiento.

No obstante las regulaciones existentes, las modalidades adoptadas por el inversionista extranjero, han hecho patente que es necesario su perfeccionamiento, pues la empresa recurre cada vez más al uso del crédito entre compañías, quedando así, fuera del control de los mecanismos instrumentados por la Comisión, y la idea de que complemente el ahorro interno, se ve disminuida por el control que llegan a tener las empresas extranjeras sobre la política de endeudamiento de las empresas operando en México, la posibilidad de reducir el impacto de los impuestos, 36/ y en general sobre el uso indiscriminado de crédito.

Por otro lado, el uso de fuentes crediticias internas por la empresa extranjera, tiende a eliminar el riesgo cambiario y obtener financiamiento para mantener la tasa de pago del capital incrementada en pesos por la devaluación, 37/ utilizando como aval financiera a su matriz, lo que permite el fácil acceso a fuentes crediticias internas.

Las consecuencias del acceso a fuentes crediticias internas, y de la contratación indiscriminada de créditos intra-firmas, ha sido altamente negativa para la economía del país, pues además de reducir el excedente de ahorro interno mediante la primera forma, el flujo neto de capital -- proveniente del exterior ha sido negativo en los últimos años, anulando la justificación de la inversión extranjera como complemento del ahorro interno.

Tecnología.

Mediante la aplicación de las regulaciones sobre la materia, se pretende reforzar la capacidad negociadora de la empresa mexicana frente a la empresa extranjera, para lo que se han creado organismos de apoyo a esta tarea.

36/ El interés pagado por una filial es generalmente deducido por la matriz; el repago de un préstamo no es por lo general gravado en el país de residencia de la casa matriz (INTAL-BID).

37/ Aumenta la tasa de retorno de la inversión medida en moneda fuerte, al reducir la base de la inversión valuada en esa moneda (INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA -BID).

Sin embargo, su participación en la etapa de negociación y evaluación sectorial de alternativas tecnológicas, y conocimiento del dinamismo tecnológico de los sectores prioritarios de la economía, ha sido tradicionalmente marginal a la contratación tecnológica, limitándose su participación al registro y formación de un stock de información.

Empleo.

En la práctica puede apreciarse que el efecto que ejerce la inversión extranjera sobre el empleo no cumple con lo deseado, puesto que opera entre otras formas, con un dinamismo tecnológico mayor que le asegura su predominio en un sector. Además, no existe una definición sobre los sectores donde pudieran cumplir con los objetivos de creación de empleo. Hay que mencionar, que en ocasiones hay otros objetivos que se consideran de mayor prioridad, como la necesidad del país de obtener divisas mediante exportaciones que muchas veces resulta más importante, siendo aquí cuando el objetivo de creación de empleos juega un papel secundario ante el de crecimiento en términos de producto nacional.

Producción.

Lo mismo sucede en este objetivo, donde las operaciones de las empresas con capital foráneo se dedican en su mayoría a producir para el mercado interno, lo que es contrario al objetivo que persigue el Estado, pues es preferible que canalice sus operaciones productivas hacia el sector exportador o a la sustitución de importaciones prioritarias o seleccionadas.

Estos han sido resultados que ha tenido la Comisión en cuanto a los objetivos de la política de inversión extranjera implementada en 1973 y es posible apreciar a través de un recuento de los instrumentos que normalmente utiliza la Comisión, que la principal falla o debilidad de ese organismo se encuentra en la carencia de éstos.

Además, el análisis de los mecanismos permite concluir que la Comisión, aunque teóricamente resulta un organismo idóneo para la aplicación de políticas sobre la materia, se ha convertido solamente en un organismo restrictivo de la inversión extranjera, y en lo que se refiere a la promoción de la inversión mexicana, a través de la Comisión, todavía no existen instrumentos directos para esto, y los indirectos se limitan exclusivamente a los fideicomisos de mexicanización.

Asimismo, un análisis de las solicitudes presentadas y dictaminadas --

por la Comisión, dejan ver que se ha realizado una importante desviación en los objetivos que inicialmente se perseguían. Esto puede apreciarse a través de las resoluciones emitidas y que se reducen a limitar las actividades expansionistas de la inversión extranjera. Esta actitud restrictiva ha traído como consecuencia que la empresa extranjera adopte nuevas modalidades o perfeccione y acelere otras.

Las nuevas modalidades operativas adoptadas por las empresas extranjeras que tienen impacto negativo sobre la economía nacional y que comúnmente se presentan por las empresas extranjeras ante la Comisión, son las siguientes: 1) Capitalización de Pasivos; 2) Altos porcentajes de envíos de divisas al exterior; 3) Convalidación de operaciones expansionistas; 4) Piramidación de capitales; 5) Utilización significativa de créditos de la banca privada y mixta nacional; 6) Contratación de importantes créditos a corto plazo (apaspamiento) con sus filiales, asociadas o matrices y, 7) Montos reducidos de capital que no son representativos de sus operaciones comerciales. A continuación se señalan las consecuencias de cada una de estas operaciones y los instrumentos de control disponibles por la Comisión.

En cuanto a la capitalización de pasivos, tenemos que en los últimos años, un buen número de empresas con participación de capital extranjero, han solicitado a la Comisión capitalizar sus pasivos, arguyendo que de esta forma se sanearía la estructura financiera de la empresa. Regularmente esta acción es consecuencia de altos créditos en moneda extranjera a corto plazo, contratados en los dos últimos años, y la capitalización de pasivos puede tener consecuencias negativas. Esto sucede en los casos donde se permite al inversionista extranjero aumentar su participación en la estructura de capital de la empresa, y por lo tanto aumentar su control financiero y administrativo de la misma sobre los intereses del inversionista mexicano.

Para regular este tipo de operaciones, no se cuenta con instrumentos jurídicos que puedan aplicarse, sin embargo, seleccionando las empresas líderes por sector, ésto puede ser regulado en base a negociación.

Asimismo, para regular y controlar la piramidación de capitales, no se cuenta con los instrumentos legales y operativos que afecten a empresas con participación minoritaria extranjera. De esta forma, existen numerosas empresas que conforme al espíritu de la Ley son consideradas como mexicanas y se les da por parte de esta Secretaría, y por CNIE el mismo tratamiento, puesto que las regulaciones existentes no actúan sobre el capital neto extranjero de las empresas de acuerdo a su origen, sino que actúan sobre la participación extranjera formal. Esta-

situación agrava el descontrol de las empresas extranjeras en la medida en que permite piramidarse a la empresa, y a un segundo piso de piramidación la participación extranjera queda llegar hasta el 72.6% - aproximadamente sin intervención del Estado en sus operaciones.

Lo mismo sucede en la utilización de fuentes de créditos nacionales, - donde existen algunos instrumentos legales 40/ pero en la práctica, la SHCP se basa en un análisis casuístico y flexibiliza la norma mediante excepciones. 41/ Tampoco cuenta con información para evaluar los efectos de dichas operaciones, por lo que se ve en la necesidad de actualizar las normas sobre este problema y sentar las bases de una política discriminatoria para la utilización del crédito.

En lo que se refiere a las operaciones crediticias entre empresas extranjeras, aún no existen instrumentos de control o preceptos legales que lo contemplen. En consecuencia se tienen resultados negativos para la Balanza de Pagos en el país, provocados por los términos de la contratación, los cuales nunca son conocidos, sino hasta cuando pagan los intereses.

5. Conclusiones y Recomendaciones.

La participación de intereses extranjeros dentro de las empresas residentes en el país, ya sea como propiedad del capital social o de la tecnología, provoca una serie de distorsiones en la estructura de operación de la empresa que las hace diferentes a las 100% nacionales.

Para efectos de diseño de una política económica, se hace necesario dar un trato especial a las empresas extranjeras, a fin de que los resultados inducidos por tal política respondan a los objetivos nacionales de desarrollo.

En el caso específico del diseño de una nueva política aplicable a la inversión extranjera, que pretenda por un lado fomentar las exportaciones de bienes manufacturados, y por otro promover la sustitución de las

40/ El Artículo 138 numeral 3Bis. de la Ley General de Institución de Crédito y Organizaciones Auxiliares, texto ordenado en 1975 facultada a la SHCP a fijar por medio de reglas generales la proporción máxima de crédito que se conceda a empresas controladas directa o indirectamente por extranjeras y de los valores emitidos por esas empresas que pueden adquirir las instituciones de crédito. Teóricamente este porcentaje no puede exceder del 90% del saldo existente al 31 de diciembre de 1967. Se supone que en la práctica la SHCP estudia caso por caso, flexibilizando la norma mediante excepciones

41/ BIO-INTAL. Op. Cit. monografías 2 y 3.

importaciones, principalmente de bienes de capital, es necesario tomar en cuenta las modificaciones concretas que dentro del proceso de desarrollo, ha provocado la participación de los intereses extranjeros. Tales modificaciones pueden sintetizarse en lo siguiente:

- Un alto grado de concentración de la propiedad del capital y del conocimiento tecnológico, limitando el acceso a inversionistas mexicanos en condiciones competitivas y posibilitando a los extranjeros, en la práctica, a definir la política de rama.
- Distorsiones en la estructura productiva y de mercado que han traído como consecuencia balanzas comerciales deficitarias, pagos al exterior elevados, apropiación de excedentes de ahorro interno, financiamiento indiscriminado del exterior y distorsiones en los patrones de consumo.

Podemos apreciar que se trata de un problema de dos niveles: el primero de ellos que consolida el predominio de estas empresas y, el segundo, un impacto en la economía en su conjunto. Por estas razones el planteamiento de los problemas así como las recomendaciones para atenuar los mismos y ajustarlos a los objetivos de industrialización del país obligan a realizarse en dos niveles también:

- Recomendaciones de lineamientos de política para lograr una transferencia de la propiedad de capital y la tecnología que aseguran por una parte el control de las empresas competitivas de capital extranjero ajustándola a los objetivos del país, y por la otra, la promoción de las empresas nacionales (que también es propósito de la LIE) para que a largo plazo instituyan a las empresas extranjeras y se emprenda el proceso de sustitución de inversiones extranjeras.

5.1. Distorsiones Originadas por la IED en México.

La IED se ha instalado en México por varios factores que se pueden resumir en tres grandes determinantes: a) porque le ha sido redituable; b) porque nos ha sido necesario financieramente; c) porque nos ha sido necesario tecnológicamente.

Una vez asentada en México, la IED ha tenido diversos efectos en la economía; los positivos parecen ser los menos, ya que si bien es cierto que ha coadyuvado a la industrialización y a la modernización del aparato productivo, estos beneficios, al compararse con las distorsiones y costos que ha causado la IED, dejan un saldo claramente negativo.

En este apartado nos proponemos mencionar brevemente los problemas que ha causado la presencia de la IED en México, para demostrar la necesidad de incluir dentro de una política de inversiones extranjeras un programa de ajuste de las distorsiones que se generan dentro de la estructura de funcionamiento de las empresas con participación extranjera mayoritaria.

Con respecto a la balanza de mercancías, las distorsiones que presenta una empresa extranjera (EE) se dan a dos niveles: a nivel del volumen de transacciones y a nivel del valor de las mismas.

Las distorsiones en el volumen se originan, por una parte, debido al alto contenido importado del proceso productivo de las EE, resultado de una política de exportaciones de su casa matriz, en detrimento del fomento de la industria nacional; y por otra, debido a los bajos volúmenes de exportación (relativa a las importaciones) de las EE, producto de una política de distribución de mercados internacionales diseñada igualmente por su casa matriz. Con respecto a esto último, cabe mencionar que las importaciones de las EE representaron en 1976, el 44% del total importado por el sector privado, y que el 75% de las exportaciones realizadas por empresas extranjeras (1198) se concentró en sólo 49 de ellas.

Las distorsiones con respecto al valor del comercio exterior surgen de la capacidad de las EE para manipular los precios de compra-venta con el exterior y se manifiesta en la práctica comercial como una sobrefacturación de las importaciones y/o subfacturación de las exportaciones.

Para darnos una idea de la importancia de este mecanismo, supongamos un 10% de sobre y subfacturación (común en las transacciones comerciales al mayoreo). Para 1976, el efecto neto de estas dos prácticas sería una pérdida para el país de 253.8 millones de dólares, lo que representa el 110% de la IED (sólo en capital social) que entró al país durante ese año. Esto se traduce en un serio problema de descapitalización.

Por lo que se refiere al renglón de servicios, las vinculaciones con el exterior se presentan a través de los pagos que las EE realizan por diferentes conceptos, como son intereses y regalías.

La problemática que plantea el pago por intereses consiste en que el tratamiento impositivo que se les da (deducibilidad, tasas diferenciales según la fuente) ha provocado que las EE alteren la estructura de sus pagos en favor de intereses, toda vez que así reducen su carga tributaria. Asimismo, se fomenta el apasivamiento, ya que la inyección de fondos se hace aparecer no como capital sino como créditos, a efecto de aprovechar las concesiones.

La problemática relacionada con las regalías se plantea en términos de captación tributaria. Esta ha sido afectada negativamente, ya que no existe una conceptualización de las variables tecnológicas como: asistencia técnica, patentes, marcas, ingerencia básica, etc.

Esto plantea la dificultad de verificar si realmente se está suministrando tecnología, o si las declaraciones por pagos de regalías representan únicamente un procedimiento de evasión fiscal y de excesiva salida de capital.

Con relación a la cuenta de capital, las distorsiones se originan en las formas de financiamiento utilizadas por las EE. Lo que ha sucedido aquí es que la política de las EE ha sido la de financiar con capital externo únicamente la iniciación de sus operaciones en el país receptor. Una vez instaladas, se observa una tendencia a financiar su expansión con recursos internos, ya sea generados por las mismas empresas (re inversión de utilidades) o procedentes de bancos comerciales, en este último caso compitiendo con empresas nacionales sobre las cuales tienen ventajas porque ofrecen las amplias garantías de las casas matrices, y limitando aún más los excedentes de ahorro interno.

Esta situación tiene un efecto negativo sobre la Balanza de Pagos, ya que se amplía la capacidad de las empresas para generar utilidades, potencialmente repatriables, sin que se haya inyectado a la economía capital fresco del exterior.

Es importante mencionar que ésto invalida una de las bondades asociadas tradicionalmente a la IED: la aportación de divisas. No sólo eso, sino que además han venido a exacerbar la insuficiencia de ahorro interno. La capacidad financiera del país hace ahora que la IED no se justifique más por causas de financiamiento, y que el elemento clave para determinar si conviene o no la IED sea el factor tecnológico, sin embargo institucionalmente no se está preparado debidamente para enfrentar el problema.

5.3. - Problemática Asociada a la Transferencia de la Propiedad.

No obstante que este punto se analizó con mayor profundidad a lo largo de este trabajo, en este apartado conviene destacar que la propiedad del capital social de inversionistas extranjeros y su operación en el mercado, algunas veces con efectos negativos para la economía.

Este fenómeno se debe principalmente a la vinculación de estas empresas con centros de decisión en el exterior, aunado lo anterior al hecho del alto índice de concentración y la estrecha relación guardada entre la

propiedad del capital y la propiedad del conocimiento tecnológico.

En efecto, la propiedad del capital permite el control de la empresa por intereses extranjeros, y ésto plantea el siguiente problema: la transferencia de tecnología y el "know how" viene implícita en los bienes de capital.

Las condiciones de propiedad de este conocimiento tecnológico generan nuevos patrones de consumo orientados a satisfacer los objetivos de obtención de beneficio de la empresa. Este objetivo, que puede ser calificado como normal en cualquier empresa, en el caso de la empresa extranjera no siempre es acorde con las necesidades de bienes y servicios sociales, y las más de las veces no guarda una racionalidad con respecto a la dotación de recursos internos.

No obstante que las distorsiones en la estructura de mercado son provocadas por este tipo de operaciones, no es posible afirmar que la empresa sea la determinante de la misma, si no se toma en consideración que los modelos de industrialización seguidos por el país han coadyuvado a que este fenómeno pueda efectuarse. */

Dicho ésto en otras palabras, la orientación dada por el Estado a la industrialización ha creado el clima propicio para que se lleve a efecto un proceso de concentración del capital y del conocimiento tecnológico en las ramas consideradas como "de efectos externos favorables". Esta definición ha sido apoyada históricamente por la necesidad del país de colocar productos competitivos en los mercados internacionales y asegurar de esta forma una entrada de divisas que atenúe el déficit crítico de la Balanza Comercial, además de la justificación de algunos teóricos del crecimiento económico.

Dentro de estos objetivos de política de desarrollo del sector externo se ha creado un clima propicio para la empresa extranjera y, de esta manera, además de asegurar el mercado interno al no poderse desarrollar la empresa mexicana en condiciones de competitividad, también sus exportaciones, aunque marginales en relación al volumen total de sus operaciones, justifican su presencia como fuente adicional de obtención de divisas para el país.

La consecuencia de esta situación ha llevado a que estas empresas sean las que mayores posibilidades tienen de llevar sus productos a los mercados internacionales, coartando las posibilidades de desarrollo a empresas mexicanas al convertir en "cerrada" la rama donde opera por razones de cambio tecnológico y recursos financieros, así como por la

*/ Una explicación a este fenómeno está ampliamente explicado por el Dr. René P. Villarreal en el "Desequilibrio Externo de México: texto que se sugiere para mayor profundidad y explicación de este fenómeno.

distribución geográfica de sus mercados a nivel internacional.

En correspondencia a este proceso de concentración del capital y del conocimiento tecnológico, la empresa mexicana ha visto limitado su acceso competitivo a estas ramas, ubicándose en ramas consideradas como de tecnología tradicional, o en su defecto viéndose obligada a depender de tecnología importada y licenciadas por empresas extranjeras.

Es posible concluir que la forma de operación de la empresa extranjera y la concentración de conocimiento tecnológico han conducido a las siguientes situaciones:

- La concentración del conocimiento tecnológico así como la utilización de marcas extranjeras han limitado el acceso de empresas privadas mexicanas a competir con sus productos en el mercado internacional y/o han obligado a depender de la empresa extranjera para la producción y la colocación de los mismos en los mercados del exterior.
- La orientación dada por el Estado a ramas de "efectos externos favorables" ha propiciado el uso indiscriminado de tecnologías altamente dinámicas donde las empresas más beneficiadas con los incentivos dados por el Estado ha sido las empresas extranjeras, así como para llevar a cabo un proceso de concentración de capital más acelerado y transferir valor a sus países de origen.
- Este clima ha favorecido a consolidar el predominio de estas empresas, convirtiendo así sumamente rígida la estructura de las ramas donde operan, dándoles características oligopólicas o monopólicas, fijando además en la práctica la política de rama en relación al mercado interno.
- La dinámica de la empresa extranjera ha rebasado la dinámica de los instrumentos y mecanismos del Estado haciendo que estos últimos sean altamente sensibles a las modificaciones de la política de producción y comercialización de estas empresas. Ejemplo de ello es el alto grado de sensibilidad que guarda la Balanza Comercial del país -excluyendo exportaciones e importaciones de empresas de Estado- con respecto a las variaciones de comercio de las empresas extranjeras.
- Por último, la política no selectiva de importación de tecnología de estas empresas y de financiamiento para apoyar su desarrollo tecnológico han incidido negativamente y en forma creciente sobre la Balanza de Pagos del país, en la me-

dida de que se han convertido en mercado cautivo para sus matrices y representan la fuente de divisas necesaria para atenuar sus déficits comerciales con otros países desarrollados.

Elementos para una Política de Regulación de la IED que corrija los problemas de Distorsión.

Con base en el análisis de las distorsiones, se considera necesario realizar algunas recomendaciones que modifiquen tanto los criterios como los mecanismos con que actualmente se regula a las empresas extranjeras. En virtud del análisis realizado, se abordan otros aspectos: los de fomento de las exportaciones; frenar las transferencias de valor a través de los precios; regular los pagos al exterior por conceptos tecnológicos; y regular las formas de financiamiento.

Recomendaciones sobre Fomento a las Exportaciones.

Las empresas extranjeras, gracias a sus vinculaciones con el exterior, pueden generar nuevos mercados de exportación para los países receptores. De esta manera, es lógico pensar que si dentro de la política de comercio exterior del país se plantea como uno de sus ejes estratégicos el fomento de las exportaciones del sector manufacturero, sea conveniente la promoción de las empresas extranjeras dentro de tal sector.

Del análisis realizado respecto a las distorsiones provocadas en el monto de las exportaciones de las empresas extranjeras se encontraron resultados completamente distintos a los esperados: del total de aproximadamente 4,500 empresas con capital extranjero, solamente 1032 empresas realizaron exportaciones, y de éstas, 49 efectuaron el 75% de las exportaciones totales (1976). Podría pensarse que aún y cuando fueran pocas empresas, su volumen podría ser significativamente importante, pero resulta que no representó más que un 25% del total de mercancías (incluyendo petróleo, 30% si se le excluye) y esta participación ha permanecido constante desde 1971 hasta la fecha.

En síntesis, se hace necesario replantear el papel de las empresas extranjeras dentro de la política de fomento a las exportaciones, de tal manera que se establezca una política estricta respecto a la vigilancia y control de sus programas de exportaciones, puesto que una explicación muy probable de la desarticulación entre las expectativas deseables del papel exportador de las empresas extranjeras y su papel real, puede estar en las políticas de división internacional de mercados dictadas por la empresa matriz en el extranjero y/o en la transferencia de valor a través de subfacturación de las exportaciones.

Asimismo, se ve conveniente recomendar que se analicen detalladamen

te los contratos de tecnología y/o se realice un análisis de la distribución geográfica de las subsidiarias de las empresas que pretenden establecerse en México aduciendo una aportación positiva a la Balanza de Pagos, puesto que son estos los mecanismos más comunes para la limitación de los mercados de exportación.

Recomendaciones sobre los Precios de Transferencia.

Respecto a los precios de transferencia es necesario un análisis sistemático de las operaciones de las principales empresas extranjeras que tienen relaciones comerciales con el exterior, las cuales, según estimamos, son 109 (60 importadoras y 49 exportadoras).

En los estudios propuestos se considerarán como mínimo los siguientes aspectos:

- Precios promedio a nivel del mercado internacional de los insumos y la maquinaria importada por las empresas extranjeras instaladas en el país.
- Destino de las exportaciones realizadas por las empresas extranjeras, precios en el mercado internacional así como condiciones y términos de venta.
- Evaluación de la transferencia de valor realizada.

En base a estos estudios, habrán de estimarse los ajustes necesarios a incluir dentro de un programa tendiente a regular la transferencia de valor vía precios.

Recomendaciones para Regular los Pagos al Exterior.

Hasta hoy, los pagos al exterior han sido regulados únicamente con propósitos fiscales, lo que provoca que éstos sean tratados de manera individual y con fines de recaudación, olvidando por completo los problemas de descapitalización y desequilibrio en la Balanza de Pagos, que sólo podrán ser abordados bajo una perspectiva que los considere de manera agregada.

Por lo tanto, podrían tomarse en cuenta dentro del diseño de una política de comercio exterior, los siguientes criterios para regular los pagos al exterior.

- Que se seleccione a nivel de cada rama de actividad un coeficiente máximo de pagos totales que podrán ser enviados al extranjero, en relación al valor del capital social aportado por los extranjeros. Los excedentes respecto a tal coeficiente

ciente, habrán de ser sancionados fiscalmente.

- Que se condicione el envío de pagos al exterior a la participación positiva de las empresas en la Balanza de Pagos. Este criterio puede ser implementado a través de los presupuestos de divisas de las empresas, utilizando en la negociación condiciones conjuntas de importaciones, exportaciones, entradas de crédito, capital social, o modificaciones de los pagos.
- Que se modifique la actual estructura tributaria de los pagos al exterior, de tal manera que se evite la simulación y evasión fiscal.

En relación a la regulación de los créditos, existe una situación contradictoria: Por una parte el país aún requiere de recursos financieros provenientes del exterior, sean éstos en forma aislada o bien por razones tecnológicas, y/o necesidades de producción de bienes y servicios básicos. Por la otra, nos encontramos con que, hasta la fecha, las empresas extranjeras han utilizado primordialmente recursos crediticios generados internamente, y como una segunda opción, las medidas de apasivamiento con sus socios inversionistas.

En tal virtud, se ve como conveniente el diseño e instrumentación de una medida que regule la contratación de créditos por parte de las empresas extranjeras, de tal forma que eliminen la falta de correspondencia entre el criterio general que exige nuevos recursos financieros provenientes del exterior y la ausencia de mecanismos para controlar este influjo. Esta medida resulta una condición necesaria para hacer efectiva una selección de la inversión extranjera y que ésta se adecúe a la dotación de recursos del país, así como para establecer las condiciones para contratación de crédito y las características que deben guardar los mismos de acuerdo con su origen y destino. */

Deberán establecerse condiciones particulares según sea la situación de la empresa: nuevas empresas, empresas en etapa de arranque, empresas en proceso de expansión, exportadoras, que sustituyen importaciones.

Para empresas ya establecidas, se considerarán: tendencias de la estructura financiera de la firma, efectos del nuevo financiamiento en el empleo, aportación fiscal de la empresa, efectos netos del crédito en la Balanza de Pagos.

*/ Esta medida tendría que hacerse compatible con la internacionalización de la banca. El destino de la inversión sería el elemento determinante.

Para la obtención de créditos internos, se considerará, además: origen y antigüedad de la empresa, antecedentes de utilización de crédito y - - proporción del capital mexicano, capacidad tecnológica y exportadora, - etc.

Una vez definido y evaluado lo anterior, se considera conveniente establecer criterios generales en esta materia, como un mecanismo operativo que coadyuve junto con la CNIE al cumplimiento del objetivo que se persigue.

La Mexicanización.

La mexicanización deberá jugar un papel importante en el futuro como elemento de regulación de la inversión extranjera, a través de los principales instrumentos que se utilizan: Mexicanizaciones parciales y fidei comisos.

Esta regulación de la IED deberá estar basada en criterios que manifiesten la orientación económica que se le quiere dar al país.

Sin embargo, a futuro, la mexicanización deberá ser aplicada selectivamente, tomando en consideración la estructura de la empresa y la rama donde se encuentra, pues existen algunas ramas donde el capital social y la tecnología extranjera se encuentran altamente concentradas.

Cabe recomendar que al elaborar políticas generales de tratamiento a la IED en los que la mexicanización juega un papel importante, como lo ha hecho la CNIE basándose en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, conviene tener en consideración no sólo los cuatro principios generales: 1) Insuficiencia de oferta nacional; 2) Importaciones altas; 3) Exportaciones bajas; 4) Tecnología moderna de alto nivel.

Este enfoque satisface quizá las perspectivas del sector industrial, pero deja de lado otros aspectos que forman parte de una política sobre la IED. Por ejemplo, no se consideran aspectos como:

- Los efectos de la IED sobre el empleo.
- La posición monopólica u oligopólica de la IED en ciertas ramas de actividad.
- La utilización de insumos nacionales en su producción.
- La desconcentración regional.
- La capacidad financiera de los inversionistas nacionales.

Cabe subrayar que de aplicarse únicamente los 4 criterios establecidos

por la CNIE, se dejaría en manos de IED una variedad de actividades -- económicas que son de alta prioridad nacional, según se ha establecido en el PNDI, como sería la fabricación de bienes de capital, y que se fre naría sustancialmente en el proceso de sustitución de inversiones.

Asimismo, la apertura a la IED en áreas prioritarias, bajo el supuesto de mexicanización a mediano plazo, puede resultar una quimera ante la imposibilidad real de que existan inversionistas nacionales con capaci - dad financiera suficiente (las inversiones que están realizando actual - mente las empresas automotrices giran alrededor de los 20 mil millo - nes de pesos). En ese caso, se habrá fomentado el ingreso de la IED - en sectores estratégicos de la economía nacional, sin que exista de he - cho un genuino proceso de renacionalización.

Por otra parte, no pueden ignorarse los efectos que la LIE ha tenido en propiciar una estructura oligopolista de la industria nacional. Al mera - mente insistir en una mayoría de socios mexicanos de un 51%, y excluír de toda regulación a la inversión que se presente en esos términos, la - inversión extranjera se ha canalizado hacia un reducido número de gru - pos mexicanos que se benefician y a su vez parapetan la inversión ex - tranjera irrestricta. La continuación de esta tendencia implicaría la -- consolidación de una estructura oligopolista en la rama más importante del crecimiento económico del país: las manufacturas. De ahí que se - estime necesario el no modificar el requisito de la mexicanización, si - no su mecánica. En vez de establecer a priori la obligación de una ma - yoría mexicana, (excepto en las ramas donde el capital social extranje - ro esté altamente concentrado o sean consideradas prioritarias para el - desarrollo nacional) condicionar ésta a un programa de mexicanización a la que la propia empresa se comprometa. Esto permitiría a la em - presa seleccionar sus propios socios y buscar fórmulas de mexicaniza - ción que involucren a empresarios industriales, y no sólo a mecanismos financieros, que son asépticos a la transferencia de tecnología.

Por otra parte, puede plantearse la obligación de que las fiduciarias - - sean instituciones de crédito con participación estatal que cuenten con - reconocido prestigio, y que estas instituciones representaran a la mayo - ría nacional en los Consejos de Administración.

Otro camino para la mexicanización sería la creación de un organismo - dependiente de la CNIE que cuente con capacidad y técnicos adecuados - para representar a la mayoría nacional en los Consejos de Administra - ción de las empresas mexicanizadas. Así, las acciones se podrían co - locar en la Bolsa de Valores, fomentando de esta forma la actividad fi - nanciera del país.

Por lo que se refiere a la Bolsa de Valores, este mecanismo podría re -

sultar adecuado, siempre y cuando no se aplique de manera indiscriminada y responda a una clasificación sectorial que vaya de acuerdo con los objetivos de mexicanización, para lo cual se recomienda:

- Que cualquier mexicanización que se lleve a cabo por este mecanismo sea sancionado previamente por la CNIE.
- Establecer rangos de capital social dentro de los cuales las operaciones de mexicanización vía Bolsa de Valores puedan ser realizadas.
- Estudiar los casos en los que las EE aduce la capitalización como objetivo de ingresar a la Bolsa de Valores.

El alivio de las divisas del petróleo da la oportunidad de acudir a la inversión extranjera, no para que nos aporte un capital complementario, sino para que nos proporcione la tecnología que el país necesita.

En este contexto, es indudable que la empresa transnacional es uno de los elementos más dinámicos del capitalismo moderno y a través de ella pueden lograrse efectos positivos en el campo tecnológico. */

Política de Transferencia de Tecnología.

Como se ha mencionado, las perspectivas del país aseguran un excedente financiero que invalida los justificantes tradicionales de aceptación de capital extranjero. Por lo tanto, la definición y articulación del sistema científico y tecnológico resulta sumamente necesario para asegurar un proceso de transferencia de la propiedad del conocimiento tecnológico y su adaptación y desarrollo integrado al aparato productivo nacional.

En este contexto la tecnología resulta ser una variable de influencia para alcanzar la autodeterminación económica, insertada en la política industrial para asegurar una mayor independencia con respecto al exterior en procesos tecnológicos y productivos.

Un nuevo planteamiento sobre la utilización de la tecnología como insu- mo clave en el proceso de industrialización debe tender a resolver problemas de concentración de la tecnología en empresas con participación extranjera de capital, y así evitar el uso indiscriminado de la misma, que muchas de las veces posibilita la formación de enclaves económicos cuya operación cerrada con tecnología moderna impide la absorción de la misma.

*/ Inclusive la corriente neomarxista del desarrollo económico representada por Brenner, Broun y W., sugieren la aceptación de la inversión extranjera en forma selectiva como solución alternativa al desarrollo de sectores atrazados y como etapa necesaria para elevar el nivel de industrialización y crecimiento económico.

Para tal efecto, en esta actividad, concebida dentro de un proyecto de reorientación de la política industrial hacia la satisfacción de necesidades sociales básicas y secundarias, las prioridades en el ámbito de la política tecnológica deberán tender a asegurar la explotación, selección racional, conservación, mantenimiento y desarrollo de recursos naturales, tecnología agrícola, tecnología industrial, y en el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado y del sistema científico y tecnológico nacional.

La prioridad dada a los recursos naturales es la que mayor ponderación recibe, en virtud de que al mismo tiempo que se pretende imprimir mayor dinamismo a la actividad de sustitución de importaciones y de las exportaciones, esta política deberá orientarse a reducir la dependencia provocada por la tecnología y a incrementar la oferta de productos de consumo básico, fortaleciendo el mercado interno. Concebido en esta estrategia, las áreas de interés para el Estado deberán centrarse en las actividades derivadas de la explotación y refinación petrolera. Estas actividades son aquellas como: agroquímica, plásticos, farmacéutica, química básica y productos derivados del hule, donde la inversión extranjera está altamente concentrada y la propiedad del capital como de la tecnología por ende son de extranjeros.

En el caso del sector agrícola, la estructura de rama ha sido controlada, en sus etapas de procesamiento, elaboración y comercialización de productos por empresas extranjeras en una forma determinante. Esto ha permitido que en buena medida la política de explotación agrícola haya quedado supeditada a la política fijada por estas empresas.

Un cambio de esta situación implica orientar la demanda de tecnología hacia aquellas generadas localmente, mediante los apoyos técnicos y financieros del Estado, evitando un proteccionismo mal entendido que pudiera traducirse en el ya muy conocido estado paternalista. Aunado a ello, la integración de tecnología deberá tender a la racionalidad de acuerdo a la dotación de los factores productivos de esta área.

La problemática actual que genera la desarticulación del sistema científico y tecnológico y su desvinculación en la producción de bienes y servicios, ha facilitado que se forme una estructura de mercado apoyándose en un proceso de sustitución de importaciones de tecnología sin que aseguren la transferencia de su propiedad.

Visto en este contexto la política deberá orientarse a:

- Promoción de los vínculos entre el sistema tecnológico nacional y la producción de bienes y servicios, considerando que el aprendizaje y la adquisición del "know-how" se rea -

liza en la empresa.

- Fortalecimiento del sistema tecnológico nacional para avanzar y consolidar, según el estado de la rama de actividad económica de que se trate, el proceso de absorción de tecnología: importar-adaptar-copiar-innovar-exportar.
- Promoción de la demanda de tecnología generada internamente.

Podemos afirmar que de acuerdo con los patrones de industrialización seguidos hasta la fecha por el país, se ha permitido la coexistencia de ramas de la producción de tecnología altamente dinámica en otras ramas donde la tecnología es tradicional o casi artesanal.

En virtud de la importancia primordial que se le ha dado a las ramas de efectos externos favorables (de tecnología dinámica), para hacer competitivos sus productos en los mercados internacionales, se ha producido un proceso de desintegración de las ramas de tecnología tradicional al cambio tecnológico.

Esta brecha tecnológica ha ocasionado el estancamiento y/o el empobrecimiento de dichas ramas y ha detenido, en relación a las ramas con tecnología de avanzadas, su proceso de acumulación de capital.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos acertadamente definir que en la estructura productiva coexisten predominantemente dos tipos de propiedad de la tecnología: a) la tecnología tradicional y de libre disponibilidad en el mercado es propiedad de empresas mexicanas; y b) la tecnología cuyo cambio es muy dinámico o de avanzada es propiedad de extranjeros.

En este segundo tipo de tecnología se encuentran: a) la tecnología utilizada en propiedad de empresas extranjeras ubicadas en el territorio nacional pertenecientes a un mismo grupo de interés económico en el extranjero; y b) La tecnología propiedad de empresas extranjeras, residentes en el exterior licenciada a empresas mexicanas y/o extranjeras operando en México.

En ausencia de una estrategia global de desarrollo científico y tecnológico centralizada en un solo órgano de decisión y coordinación, no ha sido posible resolver los problemas que presentan la dualidad en la propiedad de la tecnología. Más aún, la pasividad y desarticulación y de las instituciones que conforman este sistema ha permitido que la brecha tecnológica interna se haya ensanchado.

En virtud de lo señalado en los puntos anteriores, se ve como una condición necesaria el ajustar la tecnología, de tal forma que la selección de su importación, copia y desarrollo, se vincule a la actividad científica tecnológica en la producción de bienes y servicios.

Para efectuar este ajuste debemos de partir de la situación actual, donde la estrategia prioritaria plantea en el corto plazo la promoción del mercado externo a través del fomento a las exportaciones de bienes manufacturados y la sustitución de importaciones de bienes de capital como metas de industrialización. Como estrategia secundaria en el corto plazo se propone la restructuración del mercado a través de la producción de bienes de consumo básico y de la explotación racional de los recursos naturales.

La política tecnológica insertada en esta estrategia da énfasis a la tecnología de avanzada, dejando en segundo término a los procesos tecnológicos simples de la industria de bienes de consumo básico, situación que deberá invertirse en el futuro para fortalecer la producción interna y la adaptación, copia y creación de tecnologías.

Bajo los supuestos anteriores, la estrategia de industrialización a mediano plazo implica que ésto deberá considerarse como una estrategia de transición, que permita en el largo plazo invertir el orden de las prioridades de la estrategia de industrialización.

Esto significa diseñar y establecer condiciones objetivas de transición para llegar al desarrollo del mercado interno como meta de industrialización y como estrategia secundaria al desarrollo del sector externo. Las implicaciones de esta estrategia transicional se consideran de sustancial importancia para llegar a los objetivos de industrialización pretendidos en el Plan Nacional de Industrialización.

Para lograr estos objetivos, deberán fijarse las políticas particulares que permitan la consecución de dichos objetivos. Como parte de ellas, la política de ciencia y tecnología juega un papel importante, en la medida que bien instrumentada puede ayudar a un proceso de industrialización menos dependiente y a satisfacer en una forma más adecuada las necesidades de bienes y servicios sociales.

La nueva estrategia de industrialización implica por lo tanto un replanteamiento en la política de ciencia y tecnología que persigue la creación de una nueva estructura de mercado. Por supuesto esta política no puede verse desde un punto de vista particular, pues se correría el riesgo de fracasar en el intento de seleccionar la tecnología y hacerla de acuerdo con la dotación de otros factores productivos.

Consideramos que una primera etapa a cumplir sería la articulación del sistema científico y tecnológico nacional, vinculándolo con la producción de bienes y servicios.

Esto implica que deberán evaluarse periódicamente los resultados de la vinculación del sistema científico tecnológico y el aporte productivo racional a fin de propiciar la absorción de la tecnología de proceso y/o de productos que faciliten las metas de industrialización.

En este sentido, como primer paso para una sustitución progresiva de la importación de procesos tecnológicos, resulta necesaria la identificación de las ramas estratégicas para el proceso de industrialización, tal sería el caso de los bienes de capital y los productos y sustancias químicas y sus derivados, entre otros.

Dichas ramas estratégicas requerirían de los apoyos estatales necesarios para efectuar una negociación de tecnología en términos de equidad y adecuada a los recursos internos. Posteriormente, requeriría de apoyos fiscales y auditorías para llevar a cabo un proceso de absorción, desarrollo, innovación de tecnología por parte de la empresa mexicana contratante.

Los apoyos en negociación de la tecnología podrían ser aquellos que proporcionaran alternativas tecnológicas, usando la información disponible por el registro de la transferencia de tecnología, INFOTEC-CONACYT, etc.

En lo que se refiere a los apoyos fiscales, deberán estudiarse mecanismos que permitan que una porción del impuesto sea descartada como reserva para dedicarse a la investigación y desarrollo tecnológico en la empresa, donde sus avances y resultados puedan ser susceptibles de comprobación a fin de evitar un sacrificio fiscal innecesario.

También se encontrarían prioritariamente la promoción de la demanda de tecnologías generadas localmente y/o disponibles en el mercado nacional. La primera etapa de esta medida sería la de realizar un inventario de la misma y definir las ramas donde se aplica, siguiendo un orden de procesos tecnológicos más simples hacia aquellas de mayor complejidad, promoviendo la adaptación, copia e innovación de la misma.

Posteriormente, deberá hacerse una difusión de dichos procesos, con sus características, formas de aplicación, y formas de propiedad. En todo caso, el órgano rector de la política puede formar una empresa mediadora licenciante de tecnología para establecer contraprestaciones que signifiquen un incentivo a la actividad de creación, adaptación y desarrollo de tecnologías locales.

Finalmente, contar con los apoyos técnicos y financieros necesarios para la creación de centros de investigación y desarrollo tecnológico vinculados a la actividad productiva del país.

Particularizando en el caso de la promoción de la demanda de tecnología generada internamente, habría que considerar otros aspectos que son condición "sine qua non" para que se posibiliten los resultados de estas medidas para la comercialización de productos elaborados mediante procesos tecnológicos simples y una reglamentación antimonopólica y oligopólica.

Esta última regulación tendería a corregir las distorsiones provocadas por los altos índices de concentración del capital, del comercio y la tecnología de algunas ramas, propiciando la competencia y la eficiencia productiva.

Paralelamente a la promoción de tecnología generada internamente, deberán evaluarse periódicamente los resultados de la vinculación del sistema científico tecnológico y el aparato productivo nacional a fin de propiciar la absorción de la tecnología de proceso y/o de productos que faciliten las metas de industrialización.

Promoción de Empresas Transnacionales Mexicanas.

Como se ha dicho a lo largo de este documento, las distorsiones de la estructura industrial de México no han sido provocadas solamente por la empresa extranjera, sino que la base de las distorsiones descansa también sobre las empresas mexicanas que han llegado a ser muy poderosas, o bien, actúan con carácter oligopólico o monopólico en su rama específica, y comparten esta posición con la empresa extranjera.

Una alternativa complementaria al tratamiento regulatorio de la empresa extranjera operando en México, consiste en la materialización del costoso aprendizaje que su presencia ha sido para México; la promoción de empresas mexicanas transnacionales. Las condiciones de los grupos industriales más importantes del país plantean esta alternativa como viable si se considera que son empresas con un alto grado de capacidad financiera; cuentan con tecnología propia; y tienen la experiencia de haber realizado exportaciones de la misma y ya participan con ventaja en mercados internacionales y son apoyadas sustancialmente por el Estado.

Esta promoción deberá considerarse en la nueva estrategia de industrialización del país, en virtud de evitar mayores distorsiones internas y presentar una alternativa de expansión a la industria nacional que posibilite su desarrollo.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- S. M. Robbins & B. Stobough, Money in the Multinational Enterprise: A Study of Financial Policy, Basic Books, 1973.
- H. Acre, La Regulación del Financiamiento de las Empresas Extranjeras, BID-INTAL, serie Monografías No. 2, Buenos Aires, 1977.
- S. Lall & P. Streeten, Foreign Investment, Transnationals & Developing Countries, The MacMillan Press, 1977.
- A. Stonehill & T. Stitzel, "Financial Structure & Multinational Corporations", California Management Review, Vol. XXIII, No. 1, Fall 1969.
- Mercantile Credit, Monetary Policy & the Size of Firm, Review of Economics & Statistics, No. 1960.
- U.S. Internal Revenue Service "Multinational Companies, Tax. Avoidance and/or Evasion Schemes & Available Methods to Cure Abuse", Doc. - - XVIII, TC/III-9, I. R. S. , Washington, D. C. 1977.
- C. B. Shoup, "Taxation of Multinational Corporations" in the United Nations Department of Economic & Social Affairs, The Impact of Multinational Corporations on Development & on International Relations, Technical Papers: Taxation, U.N. , New York, 1976.
- UNCTAD, "Dominant Positions & Market Power of Transnational Corporations: Use of the Transfer Pricing Mechanism", ST/MD/6, July, 1977.
- Periodict publications of U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business. See different articles on financial & other issues involved in the operations of transnational enterprises.
- Aguilar M. Alonso. - La Inversión Extranjera. México. Círculo de Estudio Mexicano, 1955. 32 pag.
- Arriagá V. - Comercio Exterior y Acumulación de Capital en México. - El Economista Mexicano, Vol. II No. 7 y 8, Sep. 1977.
- Asociación Nacional de Abogados de Empresas, A. C. - Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México. - México, ed. Tecnos. - - 1973, 392 págs.
- Balassa, Bela. - Foreign Trade and Industrial Policy in Mexico (March 29, 1974) Publicado bajo el título: "La Política Comercial de México: Análisis y proposiciones", Comercio Exterior. Noviembre de 1970.

- Banco de México, S. A. - Inversiones Extranjeras en México (1940-1967) Serie de Bibliografías especiales No. 7, México 1968. 28 págs.
- Banco de Comercio Exterior, S.A. - La Inversión Extranjera en México. Rev. de Comercio Exterior. Vol. 12 No. 10, Octubre 1972.
- Banco de México, S. A. - Departamento de Estudios Económicos. Inversiones Extranjeras (1940-1961). - Serie de Bibliografías especiales No. 4. México 1962. 41 págs.
- Banco de México, S.A. Depto. de Estudios Económicos. - Inversiones - Extranjeras. Biblioteca 1965. 41 págs.
- Barrera Grat Jorge. - Inversiones Extranjeras. - México Ed. Porrúa 1975. 211 págs.
- Bazdresh Carlos. - Primer Seminario de Estudio de los Problemas de la Inversión Extranjera en México. - México IEPES, 1972. 21 págs.
- Bernal Sahagún, Víctor y Otros. - El Impacto de las Empresas Multinacionales en el Empleo y los Ingresos: El Caso de México. - Ed. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. (Julio 1976).
- Beteta, Mario Ramón. - Las Inversiones Extranjeras, factor complementario del financiamiento del desarrollo. - Selección de Estudios Latinoamericanos, Colección CELA No. 8 México. Ed. Loa 1963. 135 págs.
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras. - Inversión Extranjera en la Minería Mexicana. - México, Ed. América Nueva, 1955. 25 págs.
- CANACINTRA. - Las Inversiones Extranjeras Directas en Electricidad México, Edición de la Comisión Nacional de la Industria de la Transformación, 1956. 30 págs.
- CANACINTRA. - La Inversión Extranjera en el Servicio de Teléfonos de México. - Talleres de Manuel Casas 1956. 40 págs.
- CANACINTRA. - Las Inversiones Extranjeras Directas en México (cuantía de la Inversión). - México, Canacindra, 1955. 43 págs.
- CANACINTRA. - La Inversión Extranjera en las Industrias de Aceites - Grasos Vegetales, Jabones y Detergentes. - México, Canacindra 1958, - 30 págs.
- CANACINTRA. - Cinco Artículos de la Canacindra sobre Inversiones Extranjeras. - México. Canacindra. 1958. 39 págs.

- Campillo Sáinz José. - Tecnología e Inversiones Extranjeras, Una Nueva Política de Desarrollo. - México, S.I.C. 1973. 32 págs.
- Carrillo Flores Antonio. - El Problema de las Inversiones Extranjeras en Conferencia de Bogotá. - México 1948, págs. 219-236.
- Casillas Luis R. - La Doble Tributación y la Inversión Extranjera: Una Política sobre el Movimiento de Capitales en América Latina. - El Tri - mestre Económico. Enero-Marzo, 1974. Vol. 51 (1) # 161. 27 págs.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. - La Legislación Mexicana en Materia de Inversiones Extranjeras. - México 1971. 159 págs.
- Ceceña José Luis. - Inversiones Internacionales Privadas en México, niveles de vida y desarrollo económico. - Investigación Económica UNAM-ENE. 1953. 306 págs.
- Comité Bilateral de Hombres de Negocios. México-Estados Unidos. A. - Sección Mexicana. - Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México. México 1971. 370 págs.
- Comité México-Americano de Hombres de Negocios. - Investing in Mexico: a report the Mexico-U. S. Committee. - Washington Chamber of Commerce of the U. S.
- Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología. - Leyes, Decretos y Reglamentos sobre Transferencia de Tecnología e Inversiones Nacionales y Extranjeras. - México 1974. 57 págs. (Serie Documentos I).
- Fajnzylber Fernando y Martínez Tárrago Trinidad. - Las Empresas Transnacionales, Expansión a Nivel Mundial y Proyección en la Industria Mexicana. - México, F. C. E. 1976. 23 págs.
- Fernández Anenas José Antonio. - El Impacto Económico de la Inversión Extranjera en México. - México 1971. S. P. I. 86 págs.
- Fremantle, Jackson H. - La Inversión Extranjera en México 1917-1973. - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. 1974.
- García Madero Nestor. - Inversiones Estadounidenses en México. - Investigación sobre empresas estadounidenses en México. ANIERM 1956. 12 págs.
- Gereffi, Gary. - Los Oligopolios Internacionales, El Estado y El Desarrollo Industrial en México: El Caso de la Industria de Hormonas Esteroides. Traducción de Claireté Ranc.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior. - Diversos Estímulos Fiscales y Comentarios a las Leyes de Inversión Extranjera y Registro de Tecnología. México 1974. 40 págs.

- Instituto Mexicano de Comercio Exterior. - Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. - México 1974, 23 págs.
- Jenkins, Rhys. - Foreign Firms, Manufactured Exports and Development Strategy: The Case of Mexico. University of East Anglia. March 1977.
- Lavín José Domingo. - Inversiones Extranjeras, Análisis, Experiencias y orientaciones para la Conducta Mexicana. - México, Talleres Gráficos de la Carpeta, S. A., 1954. 428 págs.
- Nicolam D'Oliwer Luis. - Las Inversiones Extranjeras en la Historia Moderna de México: El Porfiriato Vida Económica. - México, Colegio de México, 1974.
- Navarrete R. Alfredo. - El Crecimiento económico de México. - Selección de Estudios Latinoamericanos. México, 1963. 89 págs.
- National Chamber Foundation/Council of the Americas, Inc. - Impact of - Foreign Investment in Mexico. - S. P. I. 92 pags. 28 cm.
- Nicolav Sergio. - La Inversión Extranjera Directa en los Países de la - - ALALC, Estudio Descriptivo del Tratamiento del Capital Foráneo. Mé - xico, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1968. 348 págs.
- New Farmer, Richard S. y Otros. - Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Noneconomic Power. - - Report to the subcommittee on multinational corporations of the Com - mittee on Foreign Relations United States Senate. U. S. Government - - Printing Office, Washington, 1978.
- Pfizer Samuel y Culter Frederic. - Inversiones Norteamericanas en la - Economía de la América Latina. - México, Impreso Offsali, S.A. 1968. 118 págs.
- Ramos Garza Oscar. - México ante la Inversión Extranjera. - Legislación Política y Prácticas. México, Impresora Azteca, 1971. 306 págs.
- Robinson Harry S. - El Impacto de Inversión Extranjera en la Economía - Mexicana. - Stanford Research, 1976. 272 págs.
- Suárez E. - Capital Extranjero y Desarrollo Económico. México 1810-1950. Comercio Exterior, Banco Mex. S.A. Agosto 1970. No. 8.
- Urquidi L. Víctor. - El Desarrollo Económico de México y su Capacidad - para Absorber Capital del Exterior. - México F. C. E. 1953.
- Vázquez Tercero Héctor. - Inversiones Extranjeras Privadas Directas en - México. - Comité Bilateral de Hombres de Negocios. - México-U. S. A. Sec - ción Mexicana 1971. 371 págs.

- Wionczek Miguel S. - El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera. - México S. XXI, 1967. 314 págs.
- Sepúlveda Amor Bernardo y Otros. - Las Empresas Transnacionales en México. - Colegio de México, 1974.
- Sepúlveda Amor Bernardo y Chumacero Antonio. - La Inversión Extranjera en México. - Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Wionczek Miguel S. - Inversión y Tecnología en América Latina. - México. Joaquín Mortiz, 1971. 189 págs.
- Wionczek Miguel S. - La Inversión Extranjera en México Problemas y - - Perspectivas. - Revista de Comercio Exterior. México, Octubre 1970.
- Gordon Michael W. - The Contemporary Mexican Approach to Growth with Foreign Investment: Controlled but Participatory Independence. - California Western Law Review. Vol. 10 Fall 1973 No. 1.