

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

"CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES QUE OPERAN  
DENTRO DE LA ECONOMIA NACIONAL"

INSTITUTO VOTIVO

MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA

ALFREDO BARANDA GARCIA

México, D. F.

1970



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**CON AFECTO**

**A MIS PADRES.**

**DIRECTOR DE LA TESIS**

**LIC. ARTURO DIAZ BRAVO**

# I N D I C E

TEMA:

CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES QUE  
OPERAN DENTRO DE LA ECONOMIA NACIONAL

INTRODUCCION.

TITULO PRIMERO

SOCIEDADES EXTRANJERAS EN MEXICO .

CAPITULO I

LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE  
SOCIEDADES EXTRANJERAS.

	<u>Pág.</u>
A. - Distinción entre Sociedades Mexicanas y - Sociedades Extranjeras.	6
B. - Artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y - Naturalización; comentario.	8
C. - Comentarios sobre la Legislación vigente, atendiendo al capital.	11

CAPITULO II

POLITICA SOBRE EL ESTABLECIMIENTO EN MEXICO  
DE AGENCIAS O SUCURSALES DE SOCIEDADES  
EXTRANJERAS .

A. - Antecedentes	24
B. - Tendencias Actuales.	34

CAPITULO III

CONSIDERACIONES JURIDICO-ECONOMICAS.

A. - Situación en el Porfirismo	
1. - Necesidad de Importar Capital sin - Restricciones	39

	<u>Pág.</u>
2. - Participación del Capital Extranjero - por Ramas y Países.	52
3. - Al finalizar el Régimen.	72
B. - Panorama a partir de 1911.	
1. - La Herencia del Porfiriismo.	78
2. - Ausencia de Reglamentación. - Su elab- oración y Resultados.	82
C. - Situación Actual.	86

## TITULO SEGUNDO.

### INVERSIONES DE CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES MEXICANAS.

#### INTRODUCCION.

#### CAPITULO I

#### LEGISLACION RELATIVA A LA PARTICIPACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES MEXICANAS.

A. - Comentarios sobre la Legislación vigente.	97
B. - Finalidades de la Legislación.	106
C. - Tratamiento Fiscal.	109
D. - Deficiencias de Fondo.	113

#### CAPITULO II

#### POLITICA SOBRE INVERSIONES DE CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES MEXICANAS.

A. - Surgimiento de una Política Nacionalista.	117
--	-----

	<u>Pág.</u>
B. - Política de Industrialización	121
C. - Situación Actual	124

### CAPITULO III

#### CONSIDERACIONES JURIDICO-ECONOMICAS.

A. - Una débil Legislación frente a una - política dinámica.	133
B. - Panorama Actual.	145
C. - Planteamiento de una nueva tesis	152
D. - Análisis de la tesis planteada	154

CONCLUSIONES	162
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	176
--------------	-----

## SOCIEDADES EXTRANJERAS EN MEXICO

### INTRODUCCION

El Derecho Objetivo no se encuentra en un estado abstracto o ideal, no es una nube que se halle flotando por encima de los seres humanos, sino que por el contrario se nos manifiesta y concretiza en forma de derechos y deberes subjetivos, los que para existir requieren de receptores, es decir, de titulares susceptibles de imputación de esos mismos derechos y obligaciones. Así como todas las ciencias han de determinar, antes que nada, quiénes serán los sujetos o las cosas que vendrán a constituir su objeto y sobre los cuales serán comprobadas sus tesis o logrados sus fines, así la ciencia jurídica ha determinado quiénes han de ser los destinatarios de sus normas, es decir, quiénes son sujetos del Derecho, quiénes son personas jurídicas.

Personare, vocablo latino, usado en el lenguaje teatral de la antigua Roma, para significar la máscara o careta que usaban los actores con el objeto de hacer resaltar los rasgos del personaje al cual representaban y de aumentar el sonido de la voz; en principio

se identificó al actor con la máscara usada y más adelante con el papel de la obra. Simbólicamente comenzó a usarse la palabra persona para indicar el papel, el lugar o la función que cada individuo actúa o le corresponde en sociedad.

Esta evolución del concepto viene a dar como resultado en el lenguaje común, considerar la palabra persona como sinónimo de hombre o ser humano, cosa que por ningún motivo sucede en el campo jurídico, ya que si según definición de Kelsen, persona jurídica es el punto o centro de imputación de derechos y obligaciones<sup>(1)</sup>, resulta que por un lado es menos amplio, pues no en todos los tiempos y lugares ha considerado el Derecho a todo ser humano como sujeto jurídico, y por el otro más extenso, porque partiendo del concepto dado, no tan sólo el hombre, como ser humano individual, es susceptible de ser considerado como posible punto o centro de imputación, sino que también es factible tal atributo de la personalidad a ciertos grupos de personas (corporaciones) y aun a ciertas cosas (fundaciones). Es así como las personas en derecho son los hombres, en cuanto sujetos de Derecho, y ciertos entes colectivos o masas de bienes también en cuanto el derecho los considera como sujetos jurídicos, y se designan entonces, personas morales.

---

(1) Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, 7a. Edición. - Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires 1968, pág. 130.

Son muchas las teorías elaboradas por la doctrina jurídica para fundamentar la atribución de personalidad a estos entes colectivos o masas de bienes; así una primera posición clásica sostiene que se trata de una mera ficción legal creada por el derecho para la consecución de ciertos fines jurídicos y patrimoniales; como antítesis de ésta, surgen las tesis realistas que pretenden ver en las personas morales realidades concretas con vida propia, si bien en ocasiones llegando a extremos completamente inaceptables; a su vez surge otra corriente que desconociendo la necesaria titularidad de un patrimonio, lo considera simplemente como afectado a un fin, sin preocuparse por un sujeto titular del mismo y considerando esta razón como suficiente para la existencia de las personas morales.

Este problema de fundamentación, grave en la teoría, viene a ser resuelto con la definición de persona dada por Hans Kelsen y a que antes nos referimos, puesto que dentro de ella caben perfectamente tanto las personas físicas, como los entes colectivos y las masas de bienes.

Con respecto al caso concreto que nos interesa, o sea el de las sociedades, se han esgrimido como razones para atribuirles personalidad, entre otras: el hecho de que toda sociedad ha de realizar un fin común, a través de una voluntad distinta de la de los socios, vo-

luntad que requiere de un titular, que no puede ser otro que la sociedad y que consecuentemente debe estar dotada de personalidad; a la misma conclusión se llega si partimos de que en la constitución de las sociedades existen aportaciones, con las cuales se forma un acervo común y homogéneo, es decir, un patrimonio, que necesariamente requiere de un titular, que no puede ser ninguna de las personas que realizaron las aportaciones y que por tanto el titular de dicho patrimonio es la sociedad misma, que como consecuencia ha de estar investida de personalidad.

Sin embargo, ha sido práctica constante en nuestros diferentes textos legislativos el atribuir personalidad jurídica a las sociedades, quedando por tanto dicha disputa en un plano meramente doctrinal; así el artículo 25 del actual Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, establece: "Son personas morales: ... III. - Las sociedades civiles y mercantiles", y por su cuenta la Ley General de Sociedades Mercantiles, adoptando un nuevo criterio de atribución sostiene, en su artículo 2o., reformado por decreto de 31 de diciembre de 1942, que basta con que una sociedad se exteriorice como tal frente a terceros para que tenga personalidad jurídica, aunque no obre inscrita en el Registro de Comercio.

Por último y siguiendo el orden lógico de este análisis, habremos de considerar dentro de las consecuencias derivadas de la

personalidad de las sociedades, si conviene a ellas o no el atributo -- de la nacionalidad. Partiendo de la idea de que las personas morales son una mera creación del legislador, pues como bien sabemos los - esfuerzos de los tratadistas no han sido suficientes para su fundamen- tación de acuerdo con la técnica jurídica, y teniendo presente que el - concepto de nacionalidad dentro de esa misma técnica no viene a ser sino el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del - pueblo de un Estado, tendremos forzosamente que concluir que tal - atributo no corresponde necesariamente al concepto de persona jurídi- ca, por no ser posible equiparar el ser humano, el individuo en parti- cular, y más aún como formando parte del elemento pueblo de un Es- tado, a la mera creación o construcción legal denominada persona mo- ral. Dentro de este mismo orden de ideas y reconociendo a la noción jurídica de nacionalidad su indudable raigambre sociológica con sus - elementos de unidad de conciencia y comunidad de vida, resulta incon- gruente y absurdo el tratar de atribuir nacionalidad a las sociedades.

Es éste uno de los típicos casos en que las convenien- - cias de índole internacional, han llevado en la práctica legislativa a - calificar de nacionalidad, lo que en realidad vendría a ser el estatuto jurídico de la persona moral, respecto al Estado a que debe su exis- - tencia.

## TITULO PRIMERO.

### CAPITULO I

#### "LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE SOCIEDADES EXTRANJERAS"

##### A. - Distinción entre Sociedades Mexicanas y Sociedades Extranjeras:

Si ha sido voluntad de nuestros legisladores afiliarse al criterio de otorgar nacionalidad a las sociedades, es necesario apuntar las razones para tal otorgamiento y en su caso, analizar en qué medida las actitudes y posiciones adoptadas han contribuido a lograr los fines que con ese proceder se propuso el legislador mexicano.

Entre los criterios más comunes adoptados por los diferentes países está el de otorgar la nacionalidad atendiendo a la ley bajo la cual se organice la sociedad, o el de determinarla en razón del lugar donde establezca su domicilio social; pero también ha sido frecuente el tomar como factor determinante la nacionalidad de los socios, añadiendo en algunos casos, que bastaría con precisar la nacionalidad de aquellas personas que tengan el control de la sociedad; también en

algunas ocasiones y generalmente por razones económicas, algunos países han mantenido la posición de determinar la nacionalidad de la empresa por la ley de su lugar de explotación. Ninguno de los razonamientos anteriores es lo suficientemente claro y poderoso para fijar en forma tajante la nacionalidad de una empresa, lo que difícilmente podría lograrse si tenemos presente la gran diversidad de intereses y cantidad de casos que con este mecanismo legal pretenden cubrirse; es por esto que ninguno de ellos escapa a las críticas, las que en el caso del criterio de la ley de constitución se dirigen a la situación de que un grupo de extranjeros se acoja a la jurisdicción de una ley extraña, con el único objeto de defraudar la propia y generalmente tratando de eludir el pago de impuestos, este mismo argumento por el que se trata de eludir la ley nacional hace insostenible la posición de los partidarios del criterio del domicilio social.

A los que pretenden otorgar la nacionalidad en función de la de los socios, cabría preguntarles cómo aplicar su tesis a una de las grandes sociedades o consorcios que en la actualidad cuentan con muchos socios repartidos por todos los principales países del mundo; tal objeción a pesar de ser poderosa, no es definitiva, pues apoyándose en el criterio del control se ha respondido diciendo que basta con determinar la nacionalidad de aquellas personas que real y efectivamente tengan el control de la sociedad para atribuirle la nacionalidad co--

rrespondiente, y en apoyo de esta última idea hay que recordar que en los grandes consorcios internacionales no se requiere ser socio mayoritario para poseer el control de la sociedad. El último de los criterios citados, el del lugar de explotación, es quizás la posición que en menor grado podría ayudarnos a determinar la nacionalidad de una empresa, dado que en la actualidad no se limitan los grandes consorcios a tener un solo centro o lugar de operación, sino que más bien se proponen, como una de sus metas o fines principales, el ir abarcando conforme a su capacidad de crecimiento, mayor número de lugares de explotación.

Expuestas tales ideas, a continuación, y con base en los criterios adoptados en nuestra legislación vigente, estamos en posibilidad de distinguir entre una sociedad mexicana, es decir, aquella que se constituye conforme a las leyes de la República y tiene en ella su domicilio legal, y una sociedad extranjera, o sea aquella que a contrario sensu, se constituye legalmente o establece su domicilio fuera del país; pero el análisis de este criterio de distinción será objeto del inciso siguiente.

B. - Artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización; comentario.

Como ya hicimos notar en líneas anteriores uno solo -

de los criterios apuntados, no basta para fijar la nacionalidad a una sociedad, así nuestro artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización combina dos de ellos al establecer que: "Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyen conforme a las leyes de la República, y tengan en ella su domicilio legal", adopta por un lado el de la ley de constitución y por el otro el del domicilio social.

¿Sería posible afirmar que las sociedades que llenan o cumplen ambos requisitos de tipo meramente formal, se identifican con los fines y propósitos del Estado mexicano y que por lo tanto han de ser consideradas y tratadas como una nacional?. Por supuesto que no. La realidad nos muestra que existen sociedades cuyo capital es totalmente extranjero, constituidas por socios también extranjeros, con intereses diametralmente opuestos a los del Estado mexicano y que por el simple hecho de haber llenado el formulismo legal (de organizarse conforme a nuestras leyes y simular un domicilio social en la República) son necesariamente consideradas como nacionales, haciéndose acreedoras de los beneficios y protección jurídica ideados por el legislador mexicano para las sociedades auténticamente mexicanas.

Por ningún motivo podemos aceptar como justo el hecho de que cumplir con superficiales exigencias legales, dé por resultado -

la imposibilidad de reglamentar en forma específica el capital extranjero. La ausencia del criterio de control del capital en las sociedades que operan dentro de la economía nacional, implica el encubrimiento, a través de una estructura legal que no cumple su cometido, de una situación económica por todos conceptos contraria a los intereses de la nación.

En la práctica la disposición que se comenta ha tenido efectos contraproducentes, pues ha sido utilizada como válvula de escape para burlar el cumplimiento de otras disposiciones, tales como el artículo 34 de la misma Ley, en el que se pretende proteger las riquezas inmobiliarias y acuíferas del país prohibiendo a las personas morales extranjeras el dominio y las concesiones para su explotación, disposición cuyo cumplimiento resulta imposible si pensamos en sociedades seudo mexicanas constituídas conforme al artículo 5o. que venimos comentando.

De las observaciones anteriores se desprende claramente la necesidad de agregar a los dos criterios establecidos por nuestro legislador, para el otorgamiento de nacionalidad a las sociedades, el del control con el objeto de dar eficaz cumplimiento a los fines para los cuales fué creada tal disposición.

C. - Comentarios sobre la Legislación  
vigente, atendiendo al capital.

Debido a que no existe en México un ordenamiento único y sistemático que se refiera al capital extranjero, en los siguientes párrafos comentaremos en un plano meramente informativo las disposiciones contenidas en los diversos códigos y leyes, haciendo hincapié en aquellas que se refieran directamente a la actuación del capital a través de las sociedades extranjeras. Es también necesario hacer notar que los principios que informan la reglamentación del capital extraño no sólo se derivan de las disposiciones que a él se refieren en forma directa, sino que también hay que buscarlos en una serie de reglamentos, decretos, circulares y disposiciones administrativas que en forma general determinan la situación de los extranjeros con respecto al capital, no sólo a través de las sociedades, sino también en tanto a personas físicas.

Comenzaremos por señalar el régimen de propiedad al cual se encuentran sujetas las sociedades extranjeras, apuntaremos más adelante las disposiciones respecto al reconocimiento de su personalidad y capacidad de ejercicio. Comentaremos por último la situación que guardan respecto a determinadas actividades económicas y en forma muy somera el tratamiento fiscal que reciben.

El artículo 27 de la Constitución en su fracción I establece que, sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, mencionándose en esta misma fracción la conocida Cláusula Calvo, por medio de la cual el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud de la misma. En su última parte se establece la llamada "zona prohibida" que por ningún motivo podrá ser propiedad de extranjeros; pero en realidad la parte primera es la que nos interesa, pues de ella se desprende tácitamente la prohibición para adquirir el dominio directo de las tierras, aguas y sus accesiones por parte de las sociedades extranjeras. En el año de 1926, el 21 de Enero se promulgó la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional y el 29 de Marzo del mismo año su Reglamento, textos ambos que contienen las disposiciones legales que nos permiten conocer cuál es la posición del Estado mexicano frente a la propiedad del extranjero en México; sin embargo no aportan nue-

vos criterios con respecto a las sociedades, se limitan a desarrollar el principio de prohibición para éstas y establecer algunas situaciones concretas, pero referidas a personas físicas; el Reglamento hace mención a los funcionarios a los que incumbe autorizar escrituras u otros instrumentos en los que se pretenda transmitir a personas o sociedades extranjeras el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones o a través de intereses o participaciones en sociedades mexicanas que tengan dicho dominio, señalándoles una serie de prohibiciones, con las que se pretende evitar violaciones al régimen de propiedad establecido en el artículo 27.

Es bastante común entre personas no muy bien informadas sobre estas situaciones jurídicas, sostener que basta con que una sociedad extranjera obtenga el permiso respectivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que no opere la primera parte de la fracción I del artículo 27 Constitucional, y lo que es peor aún, parece que este tipo de gentes fueron las encargadas de redactar el artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que comienza por establecer tal prohibición, pero que en su parte final textualmente dice: "salvo en los casos en que expresamente lo determinen las leyes". ¿Acaso una ley reglamentaria puede admitir o autorizar lo que la Congstitución en forma categórica prohíbe?. Pensamos que se trata de una

deficiente interpretación que se hace del Decreto de 29 de Junio de 1944, expedido con motivo del estado de emergencia declarado por el Congreso de la Unión, el primero de Junio de 1942 y en el que se establece la necesidad transitoria para los extranjeros, de obtener permiso para adquirir bienes inmuebles y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros; pero en realidad en su artículo 4o. hace extensivo el requisito tanto a sociedades mexicanas que puedan tener socios extranjeros, como a aquellas que no los tengan, ni puedan tenerlos. A pesar de la transitoriedad de las disposiciones del Decreto del 21 de Enero de 1946, en el mismo instrumento en que se levanta la suspensión de garantías, se ratifican con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica del país, así no sólo se siguieron aplicando, sino que en 1949, el 14 de octubre, en una circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigida a los Notarios del Distrito Federal, se mantiene que dicho permiso ha de solicitarse para cualquier acto que en alguna forma, afecte la escritura constitutiva de toda sociedad mexicana en general. Independientemente de la constitucionalidad de la vigencia del Decreto de 1944 y de sus extensivas interpretaciones por parte de las autoridades, debemos dejar bien claro que las sociedades extranjeras no pueden adquirir el dominio de tie---

rras y aguas, no obstante lo establecido en la parte final del artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Por lo tanto es completamente erróneo, por ser contraria al artículo 27 de la Constitución, la idea de que una vez obtenido el permiso ante la Secretaría de Relaciones, las sociedades extranjeras puedan adquirir tal dominio.

Habiendo quedado la Secretaría de Relaciones encargada de otorgar los permisos a que se refiere el Decreto de 1944 y facultada por el mismo para negarlos o condicionarlos exigiendo un mínimo del 51% de capital nacional y mayoría de socios mexicanos administradores, el Secretario de la misma, en comunicación de 17 de Abril de 1945 dirigida a la Dirección de Asuntos Jurídicos, formuló una lista de empresas para cuya constitución debía exigirse el requisito del 51% en la que se incluían aquellas sociedades dedicadas a la radiodifusión, al transporte aéreo dentro del territorio nacional, al transporte urbano e interurbano y a la piscicultura y pesca; por acuerdo de 27 de Mayo de 1947 fue ampliada para todas aquellas actividades relacionadas con la industria de la distribución y venta de aguas gaseosas. Con el objeto de elaborar las normas generales que habrían de seguirse para la aplicación de las disposiciones legales, respecto a la inversión de capitales extranjeros dentro del territorio nacional, el 23 de junio de 1947, el Presidente de la República creó una Comisión Mixta Intersecretarial, integrada por miembros representantes de las Secretarías -

de Gobernación, de la Presidencia de la República, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Agricultura y Ganadería, y por acuerdo de Abril de 1950 se incluyó un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. La Comisión elaboró 12 normas generales hasta el 5 de Octubre de 1953, entre las que se adicionó a la lista de empresas con capital nacional mayoritario, las de transportes aéreos, ya sea que operen dentro del territorio nacional o fuera de él, las dedicadas a la producción, compraventa y distribución de concentrados y jarabes, las relativas a transportes marítimos y a la industria hulera.

Pasaremos al estudio de las disposiciones legales, relativas al reconocimiento de la personalidad y capacidad de ejercicio de las sociedades extranjeras; puntos que han sido motivo de múltiples discusiones en el campo de la doctrina, con su correspondiente repercusión en las diferentes legislaciones. Dentro de nuestro derecho vigente tales disposiciones son las siguientes: del Código de Comercio el artículo 3o. que establece, "Se reputan en Derecho comerciantes: ... III. - Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio"; el artículo 15 que señala las bases sobre las que una sociedad extranjera puede ejercer el comercio en México; exige su legal constitución en el extranjero y la sujeción a las leyes y tribunales de la República, en lo

referente a la creación de sus establecimientos dentro del territorio - y a sus operaciones mercantiles. Por su parte, el artículo 24 del mismo ordenamiento señala los requisitos para el establecimiento o creación de sucursales en la República; inscripción en el Registro de Comercio, presentación de estatutos y demás documentos de constitución, el inventario o último balance y certificado de estar constituidas y autorizadas con arreglo a las leyes de su país, expedido por el Ministro que allí tenga acreditado la República o, en su defecto, por el Cónsul mexicano.

En relación a la interpretación de estos artículos, hay - dos opiniones contradictorias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <sup>(2)</sup> la primera en el caso Stetten y Co., en el que se - sostuvo que el requisito del registro no era necesario para reconocer - personalidad a una sociedad extranjera; sin embargo, el propio Tribunal mantuvo el criterio contrario, es decir, declaró que una sociedad - extranjera no registrada, carecía de personalidad, en el conocido caso de la Palmolive Co. Desaparecidas una serie de razones extrajurídicas que llevaron a nuestro máximo Tribunal a tal contradicción, se vol

(2) Stetten y Co. vs. Gross. - Semanario Judicial de la Federación, - Cuarta Epoca, Marzo 5 de 1908. Palmolive Co. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, 1929. (Datos tomados de los apuntes de Derecho Internacional Privado, elaborados en el curso del Prof. Lic. F. Jorge Gaxiola R. - Ciudad Universitaria, Abril de 1967), pág. 79.

vió a la correcta interpretación de ambos artículos en el sentido de que el requisito del registro es elemento indispensable para ejercer el comercio en México; pero no para reconocer personalidad y estar en posibilidad de acudir a los Tribunales.

El mismo criterio de distinción es mantenido por la Ley General de Sociedades Mercantiles, que en su exposición de motivos distingue claramente entre el reconocimiento de la personalidad y la capacidad de ejercicio, señalando que debiera bastar para el primer caso el que se hubiese constituido legalmente, pero para el segundo habría de rodearse de garantías y formalidades, expresadas ambas ideas en los artículos 250 y 251 de la mencionada Ley.

Posición idéntica es adoptada por el Código Civil en sus artículos 2736 y 2737, por lo que a las asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil se refiere. Es necesario apuntar que en el último anteproyecto de nuevo Código de Comercio se contiene un capítulo intitulado "De las Sociedades Constituidas conforme a leyes extranjeras", en cuyo artículo 296 se dispone que dichas sociedades tendrán en México capacidad para realizar actos mercantiles aislados y para comparecer ante las autoridades mexicanas, en tanto que el artículo siguiente señala los requisitos para poderse dedicar al ejercicio del comercio en la República.

A falta de disposiciones generales que nos indiquen cuál ha de ser el tratamiento al capital extranjero dentro de la economía nacional, tendremos que tratar de agrupar las diversas normas de las distintas leyes, en función de determinadas actividades económicas o a través de las ramas industriales, donde existan requisitos esenciales que a la inversión extranjera se refieran.

Así, la ley reserva para el Estado, por considerar que constituyen campos básicos de la economía nacional, una serie de industrias: la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el ramo del Petróleo, establece que solamente la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyan la industria petrolera y de acuerdo con el Reglamento de dicha Ley, corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o empresas subsidiarias o asociadas, donde no tendrán participación los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir de materias primas industriales básicas.

Por modificaciones efectuadas al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional el 29 de Diciembre de 1960, se reserva exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de servicios públicos y aclarando que en esta materia no se otorgarán concesiones a

los particulares. Por disposición del artículo 11 de la Ley de Vías - Generales de Comunicación, queda reservada al Gobierno Federal la prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos y - radiotelegráficos, así como también la explotación del servicio público de correos.

En lo que ha sido considerado como actividades financieras esenciales (bancos, fianzas, seguros y sociedades de inversión) nuestra legislación se caracterizó, hasta el año de 1965, por restringir en forma muy severa la participación del capital extranjero, culminando tal actitud con la inserción, ordenada por los decretos de 30 de diciembre de ese año, en los diferentes textos legislativos que a ellas se refieren, de la siguiente prohibición: "En ningún momento podrán participar en forma alguna, en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósitas personas".

Otro de los campos donde se encuentra prohibida en forma expresa la participación del capital extranjero, lo encontramos en el artículo 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en donde se establece que las concesiones para usar comercialmente canales de ra-

dio y televisión, se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o sociedades cuyos socios sean mexicanos y que tratándose de sociedades por acciones, éstas deberán ser nominativas, quedando obligadas a proporcionar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de sus socios.

Por la importancia que la explotación de los recursos naturales reviste para toda sociedad, nuestros legisladores se han preocupado en forma especial, en determinar la posición de las inversiones extranjeras en estas actividades económicas. Teniendo presente que la fracción IV del artículo 27 Constitucional prohíbe a las sociedades comerciales por acciones adquirir, poseer o administrar fincas rústicas con fines agrícolas, el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, que por lo tanto no puede referirse a sociedades anónimas, establece que tratándose de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, no podrá concederse el permiso de constitución cuando quede en manos de extranjeros el 51% o más del interés total de la sociedad. El artículo 14 de la Ley Minera, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en esta misma materia, establece que sólo los mexicanos y las sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas y que tengan la mayoría del capital suscrito por mexicanos, tienen de-

recho a obtener las concesiones a que se refiere dicha Ley y en su artículo 76, refiriéndose a concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales, establece que sólo se otorgarán a mexicanos o sociedades organizadas de acuerdo con las leyes mexicanas, en las que una serie de acciones representativa del 66% del capital social como mínimo, únicamente podrá ser suscrita por mexicanos, sin derecho de transmisión a extranjeros.

La Ley de Aguas de Propiedad Nacional en la parte final de su artículo 9o. establece que los aprovechamientos de los bienes de que se trata, únicamente se concederán a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que los concesionarios establezcan trabajos regulares para su explotación. Respecto al derecho de explotación de los recursos naturales existentes en las aguas de la nación y aprovechables mediante la pesca, establece el artículo 6o. de la Ley de Pesca, que sólo se reconoce a los mexicanos por nacimiento y a las sociedades mexicanas constituídas de conformidad con las leyes del país. De acuerdo con el artículo 87 de la Ley Forestal, los permisos de aprovechamientos comerciales sólo se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas, también mexicanas, que en la realidad sean los organizadores o empresarios de las

explotaciones.

Resta, por último, señalar cuáles son los ordenamientos que en forma general determinan el tratamiento fiscal de las sociedades en México, los que en forma específica vienen a ser: el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la Ley del Impuesto sobre la Renta, de los que se desprende un régimen mucho más benigno para las sociedades mexicanas, gozando éstas de una serie de beneficios que no se conceden a las extranjeras, como son las disposiciones que se refieren a la deducción de reinversiones, a la reserva legal del 5%, las derivadas de la Ley de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias, etc., disposiciones que no debemos olvidar pueden ser fácilmente burladas, mediante una sociedad cuyo capital sea totalmente extranjero, pero organizada de acuerdo con las leyes mexicanas.

## CAPITULO II

### "POLITICA SOBRE EL ESTABLECIMIENTO EN MEXICO DE AGENCIAS O SUCURSALES DE SOCIEDADES EXTRANJERAS"

#### A. - Antecedentes.

Si hiciéramos un balance sobre los aciertos y errores que para México representó la Conquista y sus consiguientes tres siglos de colonización, dentro de los últimos tendríamos que colocar el sistema económico que se estableció. Con gran falta de visión política, las autoridades españolas prohibieron a los extranjeros inver tir en las nuevas tierras conquistadas, y establecieron un sistema tal que todo comercio con el nuevo mundo habría de llevarse a cabo a tra vés y bajo la autorización de la metrópoli; llegando al extremo de que si una provincia de la Nueva España deseaba comerciar con el virreinato del Perú, era necesario que tal transacción se hiciese forzosa-  
mente sirviendo como intermediario, alguno de los grandes monopo-  
lios comerciales establecidos en los puertos españoles y portugueses. En una palabra el régimen económico establecido en las colonias res-  
pondía más a los intereses de la metrópoli, que a los de aquéllas, dan

do por resultado el no establecimiento de fuentes de producción, que de alguna manera pudiesen competir con las ya existentes en España y Portugal.

Las consecuencias producidas por la política económica seguida por los conquistadores, fueron determinantes para la futura posición de los países del continente americano; mientras las demás naciones ya encaminaban sus esfuerzos para el mejoramiento de niveles de vida de sus poblaciones, los países latinoamericanos se encontraban en un estancamiento económico general, preocupados más por sus luchas y conquistas libertarias, que por su desarrollo económico.

Con la independencia de México en 1821, si bien se consiguió la libertad política del país, su situación económica seguía siendo de plena subordinación. El gobierno atravesaba una época caótica, la bancarrota se reflejaba en la pobreza del erario, en la obstrucción de las fuentes de riqueza pública, en el peso de altísimas contribuciones, y en la ausencia absoluta de un sistema hacendario y de administración. La situación era tan crítica y apremiante que el gobierno decidió abrir las puertas al capital extranjero, para en primer lugar rehabilitar las incipientes industrias establecidas durante la colonia, como era el caso de la minería. Para los años de 1823 y 1825 y con el objeto de cubrir los gastos ordinarios del gobierno, se contrataron los

primeros préstamos extranjeros, uno con la B. A. Goldschmidt and Co., por 16 millones de pesos del que México recibió 5.7 y entregó títulos de deuda por los 16, y otro más con la Barclay Herring Richardson and Co., por 16 millones de pesos de los que se recibieron 6.1 millones y el resto se aplicó a la redención del préstamo anterior, empréstitos que por el proceso de intereses acumulados crecieron para 1868 a 73 millones de pesos, de los que México al fin de cuentas pagó 41.5 por los 11.8 efectivamente recibidos. (3)

Por otro lado el capital europeo, especialmente el británico, esperaba con ansia la liberación de las colonias españolas, para llevar a cabo la explotación de los muchos recursos naturales que en ellas existían; sin embargo, el constante estado de guerra y agitación social que caracterizó el período 1821-1876 motivó la bancarrota de no pocos inversionistas extranjeros y produjo amargas experiencias, como en el caso de las inversiones en minas, que resultaron un fracaso y consecuentemente el desaliento en los demás campos de la inversión. Además, la inestabilidad política, la desorganización de la administración pública y la fuerte oposición que prevalecía en aquellos tiempos en contra de la inversión extranjera, fueron todos factores que tendieron a limitar el ingreso de capitales del exterior. A pe

(3) Oscar Castañeda Batres, La Convención de Londres. Colección del Congreso Nacional de Historia para el Estudio de la Guerra de Intervención. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Editorial Libros de México, S.A., México 1962, págs. 14 y 15.

sar de este panorama tan desalentador, se realizaron inversiones de cierta importancia en la minería, en las instituciones de crédito y en el comercio al por mayor.

En realidad la historia de las inversiones en México comienza en el año de 1876, cuando el General Díaz asume la presidencia de la República. Después de una época de inestabilidad en la que había entrado al país capital extranjero en forma limitada, principalmente europeo. El régimen de Díaz introdujo novedades en cuanto a política económica y se caracterizó en este sentido, por colocar concientemente el capital extranjero al servicio de tal política, de modo que representase una ayuda, una aportación, al desarrollo económico del país.

Bajo estas premisas y alentados por una serie de preferencias, los inversionistas extranjeros vieron en México un magnífico campo de operaciones y de inmediato se registró un gran incremento en la importación de capitales. De 1897 a 1911 las inversiones norteamericanas crecieron de Dls. 200 millones a 1100 millones, las británicas de Dls. 164 millones en 1880 a más de 300 millones en 1911 y las francesas, en el período que va de 1902 a 1911, de Dls. 100 a 400 millones, así el total de las inversiones extranjeras en México para el año de 1911 alcanzó la increíble suma de Dls. 2,000 mi-

llones, representantes de cerca del 70% de las inversiones totales del país. (4)

Para principios del siglo actual, se distinguían tres grandes grupos de inversionistas extranjeros que contribuyeron al desarrollo industrial del país: el primero de ellos, quizás el más importante, abarcaba dos diferentes industrias, la del petróleo y la minera, con el principal objetivo de exportar estas importantes materias primas a otros países, fundamentalmente a Norteamérica y la Gran Bretaña, el segundo de ellos constituido por compradores de bonos del gobierno mexicano, cuyos capitales fueron esencialmente encaminados a realizar obras de infraestructura, y el tercer grupo, el menos importante en cuantía, pero el de mayor trascendencia para los años venideros, estaba compuesto por empresarios españoles, franceses, ingleses y alemanes que se establecieron en México con la finalidad de crear empresas que satisficieran el mercado interno.

El objetivo propuesto por el régimen del porfiriato para incrementar las inversiones extranjeras fué plenamente logrado, si tomamos en cuenta que para 1914, 18 de las 27 empresas más grandes

---

(4) Cifras tomadas de: A. Bohrisch y W. König. La Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras, 1a. Ed., jornadas 62. El Colegio de México, Editorial Fuentes Impresores, S.A., México 1968, pág. 12.

registradas en el Mexican Yearbook eran propiedad de extranjeros en su totalidad y en las nueve restantes su participación era mayoritaria. (5) Sin embargo, ya para los últimos años de la administración de Díaz, se hizo sentir el poder económico alcanzado por los inversionistas extranjeros, y la consecuente dependencia política fue entendida, tanto por las autoridades como por los círculos influyentes en el país, como una fuerza opresora de la cual habría de librarse. Además, para poder entender la posición que más adelante adoptaría el Estado en cuanto a política económica, debemos dejar claro que a pesar de que las inversiones efectuadas en el período 1876-1910 contribuyeron a la industrialización del país, no reportaron beneficios en el nivel de vida de las clases campesinas y obreras, pues su situación seguía siendo de absoluta dependencia y gran miseria.

Sentida la necesidad de obtener el control sobre las industrias importantes del país y con el objeto de lograr un desarrollo industrial, que como función principal tuviese la de beneficiar a las grandes masas, se dictan en la Constitución de 1917 una serie de disposiciones tendientes a reglamentar y limitar la actividad de los extranjeros. Así, para los años siguientes a la Revolución, el Estado abando-

---

(5) Cifras tomadas de : A. Bohrisch y W. König. La Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras, 1a. Ed., jornadas 62. El Colegio de México, Editorial Fuentes Impresores, S. A., México 1968, - pág. 13.

na la posición liberal hasta entonces seguida y se propone como meta, dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y obtener el control sobre el proceso de industrialización.

Fáciles soluciones podrían haberse seguido en esta época de la postrevolución, si las finalidades de México hubiesen sido exclusivamente desalojar el capital extranjero. Pero no era el caso: la industrialización del país no podía ser financiada por el ahorro interno de los nacionales, y sin embargo la meta era su dirección y planeación conforme a los intereses internos.

Para la década 1930-40 los límites dentro de los cuales habría de colocarse la política económica mexicana eran bien claros: por un lado la imprescindible necesidad de importar capital para impulsar la industrialización del país, por el otro dar cumplimiento a los preceptos constitucionales tendientes a limitar la actividad económica de los extranjeros.

Los medios y formas a través de los cuales habrían de irse cumpliendo estos postulados, se concretizan en forma muy peculiar a partir del régimen del presidente Cárdenas (1934-40), en lo que ha dado por llamarse "una política de mexicanización". Teniendo presente que el concepto de mexicanidad implica un significado muy am-

plio, susceptible de ser aplicado a todos los sectores de la vida, puesto que en su acepción genérica significa la fusión de la herencia española y la indígena, habremos de limitarnos a lo que por ella se entiende dentro del campo de la economía, es decir, la exigencia de obtener a través de una política económica, una mayor participación de los mexicanos en el desarrollo económico del país y en los beneficios del crecimiento industrial. Se trata de una tendencia nacionalista, que a través de una serie de medidas estatales pretende obtener para los factores nacionales de la producción una mayor participación en los conocimientos, capacidades y éxitos de los inversionistas extranjeros, logrando como consecuencia de ello, un mayor grado de independencia.

No es posible, como se ha pretendido en algunas ocasiones, entender la política de mexicanización a través de uno solo de los casos en los que se ha manifestado, ya que en realidad se trata de una posición ideológica, de una tendencia nacionalista, cuyas expresiones pueden revestir las más diversas formas y medios de manifestación. Algunas de las principales medidas estatales de política de mexicanización han sido: la reforma bancaria de 1932 por la cual el Banco de México dejó de funcionar como banco comercial y se convirtió en banca central; por la misma época se fundó la Nacional Finan--

ciera, haciendo posible la obtención de créditos a corto y mediano -  
plazo para las pequeñas y medianas industrias nacionales. En el año  
de 1938 se llevó a cabo la expropiación petrolera, caso sobre el que -  
mucho se ha escrito y en el cual pretendió verse una actitud sociali-  
zante por parte del Estado. El 29 de junio de 1944 se da un gran pa-  
so en el proceso de mexicanización con la elaboración del decreto de  
esa fecha y sobre el cual ya hicimos comentarios en el capítulo ante-  
rior, y en el año de 1960, durante el período administrativo del presi-  
dente López Mateos, surgió un importante cambio en el proceso de -  
mexicanización de la industria, ya que la política del gobierno consis-  
tió en ir adquiriendo poco a poco participación en las dos grandes in-  
dustrias de suministro de energía eléctrica, para poder designar per-  
sonal técnico y administrativo, de modo tal que llegó un momento en  
que éste, compuesto por nacionales, estaba suficientemente capacita-  
do para afrontar las dificultades inherentes a la nacionalización de -  
las empresas. Por otro lado los inversionistas interesados se habían  
dado cuenta del necesario cambio que habría de realizarse en esta im-  
portante industria básica y se limitaron a obtener el mayor número de  
ventajas, consolidando así un nuevo método de nacionalización, por el  
que ambas partes recibieron los mayores beneficios posibles, evitan-  
do con esta acción deterioros en el clima de las inversiones en gene-  
ral.

Al existir disposiciones en la Ley Minera de 1961, por medio de las cuales se ofrecían preferencias fiscales, hasta de un 50% para aquellas empresas extranjeras, que estuviesen dispuestas a aceptar un capital mixto dentro del cual tuviesen participación minoritaria, se obtuvo a la vuelta de unos cuantos años, la mexicanización de estas industrias a través de un sistema distinto: el de las preferencias fiscales.

Otra importante manifestación del proceso está representada por la Ley de 1954 para el Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, donde las empresas que se acojen a sus preceptos, obtienen preferencias fiscales siempre y cuando la participación extranjera no sea mayor del 49%, estableciéndose que tal participación es requisito indispensable cuando la inversión se refiere a industrias en las que ya existan empresas mexicanas o empresas mixtas, que elaboren el producto a precios y calidad adecuados y también para el caso de la posible existencia de empresas mexicanas y mixtas, que desde todos los puntos de vista estuviesen en capacidad de producir el nuevo artículo. También es necesario mencionar al respecto, el plan de integración seguido por el gobierno a través de la Secretaría de Industria y Comercio y por medio del cual se obliga a las empresas a elevar, dentro de plazos determinados, la participación en cuanto a

valor, de las partes compradas en el mercado mexicano y respecto al producto acabado. Rendimientos muy satisfactorios dentro de este plan se han logrado en la industria electrónica y en la automotriz.

B. - Tendencias actuales.

Dentro de los lineamientos generales que actualmente determinan la política económica con respecto al capital extranjero, es imposible desconocer el importante papel, que con sus opiniones, juegan los principales círculos a quienes interesa el tratamiento dado a los empresarios extranjeros. En los últimos años el sector privado mexicano, representado por sus elementos más activos, como son la CONCANACO, la CONCAMIN, la Asociación de Banqueros y especialmente la Cámara Nacional de Industrias de Transformación, se ha caracterizado por asumir una tendencia nacionalista, expresada en el sentido de exigir al empresario extranjero, la satisfacción de ciertos requisitos con anterioridad a su inversión, para que una vez cumplidos, pueda efectuarla, pero siempre y cuando contribuya al desarrollo del país. Tal posición no significa en modo alguno el rechazo del capital extranjero, sino que se traduce en la exhortación al empresario para que colabore con el capital nacional y se integre a la economía mexicana.

Antes de formular algunas conclusiones que nos permi

tirán conocer la actual posición de México respecto a las inversiones extranjeras, creemos necesario para su mejor entendimiento, transcribir algunas ideas que sobre el tema expresó el presidente Díaz Ordaz:

"Nuestra concepción sobre el papel que la inversión - proveniente del exterior puede desempeñar en el desarrollo económico de México es muy clara. Entre quienes consideran que nuestro - desarrollo debe hacerse exclusivamente con recursos nacionales, mediante ahorro forzado, que reduce o conserva bajos los consumos populares y aquellos que consideran que el país debe recibir sin límites, reglas ni criterios el capital extranjero para acelerar el progreso, sostenemos que la política económica de México debe procurar - mantener un desarrollo equilibrado, ascendente y sostenido, basado esencialmente en los recursos que los mexicanos producen. Careciendo de los excedentes de capital necesario para obtener la tasa adecuada de desarrollo económico, aceptamos condicionalmente las inversiones extranjeras como un complemento de las nacionales.

Prescindir de los recursos externos es tesis de quienes, por disfrutar de altos niveles de vida, no sufren las consecuencias del retardo en nuestro desarrollo, que incidiría sobre los núcleos de más escasos ingresos. Los que desearían abrir la puerta a

la inversión extranjera, sin límites ni salvaguardia, olvidan que con nuestro desenvolvimiento económico ambicionamos consolidar lo antes posible la independencia nacional: pretendemos desarrollo con independencia y bienestar social.

Para que el desarrollo económico afirme la independencia, no reduzca o congele las condiciones de vida de nuestro pueblo y adquiera velocidad, es preciso contar con recursos provenientes del exterior, pero debidamente jerarquizados, de conformidad con necesidades y objetivos precisos.

Estamos convencidos que los recursos externos más convenientes son aquellos que se obtienen mediante préstamos intergubernamentales; o sea, de Gobierno a Gobierno o de organismo internacional a Gobierno o a empresa pública.

En segundo lugar por su conveniencia, consideramos a las inversiones directas, las inversiones extranjeras en títulos.

Por último, en lo que se refiere a la inversión directa extranjera, hemos postulado y seguiremos postulando respeto absoluto a nuestras leyes, que se asocie en forma minoritaria al capital nacional, que se constituya en un conducto permanente de las innovaciones técnicas necesarias que se originan en sus matrices extranjeras

que reinvierta un adecuado nivel de utilidades y que, ajustándose a su papel complementario, no venga a desplazar o sustituir a capitales o empresas nacionales que ya están operando dentro del país en condiciones sanas". (6)

Podemos concluir el presente capítulo con las siguientes consideraciones: (7) la política económica del gobierno mexicano, - principalmente a partir de la segunda guerra mundial, ha consistido - en convertir las inversiones extranjeras en un medio efectivo de la política nacional de industrialización. La exigencia de complementación al capital nacional se ha cumplido en los más variados campos y a través de diversas medidas. Se ha seguido una política selectiva, lo que demuestra que México ha alcanzado un nivel tal de industrialización, que ya no se hace necesaria la participación del capital extranjero en todos los campos. Los diferentes regímenes administrativos han tomado siempre en consideración para el encauzamiento de sus políticas económicas, los siguientes factores: necesidad de importación de capital para el fomento de la industrialización del país, por otro lado la exigencia de cumplir con los principios establecidos en la Constitución de 1917 y por último, la necesidad de tomar en cuenta las opiniones emitidas por los grupos de presión portadores de la opinión pública.

(6) Segundo Informe Presidencial de Gobierno.

(7) A. Bohrisch y W. König, ob. cit., pág. 17.

Las experiencias de las empresas extranjeras establecidas en México se puede decir que han sido favorables en el sentido de que han demostrado su adaptación a tal política económica, y de que a pesar de ver con recelo la mexicanización de las industrias básicas, han mostrado satisfacción por el hecho de que con tales medidas se evita cualquier peligro sobre la existencia misma de las empresas.

### CAPITULO III

#### "CONSIDERACIONES JURIDICO-ECONOMICAS"

##### A. - Situación en el Porfirismo.

##### 1. - Necesidad de Importar Capital sin Restricciones:

El período 1876-1911 conocido como la época del porfirismo es sin duda, una de las etapas de nuestra historia que con mayor intensidad ha sido motivo de discrepancia entre aquellas personas que por alguna razón se ven obligadas a emitir juicios sobre la evolución política y social del México independiente.

Afortunadamente, el tema que tratamos en ninguna forma nos obliga a la difícil tarea de tomar partido dentro de estos criterios; simplemente nos concierne analizar una serie de hechos y circunstancias que durante el gobierno del general Díaz se presentaron, o que venidos de tiempo atrás, se hacen notorios y cobran importancia durante estos años, y que combinados con otra gama de factores externos, dan nacimiento en México a lo que en forma general conoce

mos como la historia de las inversiones extranjeras.

No desconocemos el hecho de que en fechas anteriores se haya llevado a cabo en México algún tipo de estas inversiones. Durante la época de la Colonia los intereses económicos de la Metrópoli se dirigieron marcadamente a la explotación de los metales preciosos, descuidando o más bien, procurando en forma deliberada, no establecer centros de producción cuyos artículos hiciesen competencia a los traídos de España. Lucas Alamán<sup>(8)</sup> sostiene que "la misma política que influyó para restringir algunos cultivos, hizo que se limitase la industria con sujeción a las ventajas de las fábricas y comercio de España... No debe perderse de vista, decía el Conde de Revillagigedo, que esto es una Colonia que debe depender de su matriz la España, y debe corresponder a ella con algunas utilidades, por los beneficios que recibe de su protección, y así se necesita gran tino para combinar esta dependencia y que se haga mutuo y recíproco el interés, lo cual cesaría en el momento que no se necesitase aquí de las manufacturas europeas y sus frutos".

A pesar de tal situación no faltaron aventureros ambiciosos, que sin mayor experiencia en los negocios, llegaron a radicarse en la Nueva España, para convertirse en los directores del peque-

(8) Lucas Alamán, Historia de Méjico. Editorial Jus, México 1942, - pág. 107, Tomo I.

fio comercio y la naciente industria que nos presenta el país a principios del siglo XIX.

En los primeros años de su vida independiente, México consigue ser considerado como sujeto de crédito; es el caso de los dos empréstitos obtenidos de casas inglesas en 1823 y 1825, y el contratado por el gobierno de Miramón en el año de 1859 con la casa Jecker, en el que se emitieron bonos por una cantidad de 15 millones de pesos y por el que Jecker entregó al gobierno en dinero, bonos, vestuario y equipo, un total de \$ 1'491,328.39. (9)

Para el año de 1861, y con el objeto de sanear la hacienda pública, el 17 de julio se expide una ley que en su artículo primero dispone la suspensión por el término de dos años de todos los pagos a cargo del Gobierno de la Unión, incluso el de las asignaciones destinadas a la deuda contraída en Londres y para las convenciones extranjeras; con tal motivo se celebra en Londres en octubre del mismo año una convención con el objeto de determinar la posición de las potencias europeas, acreedoras del Gobierno mexicano, frente a la situación creada por la mencionada Ley de 17 de julio.

De la Convención de Londres surgen algunas cifras, que

---

(9) Oscar Castañeda Batres, ob. cit., pág. 17.

si bien no pueden ser consideradas en su totalidad como inversiones extranjeras si contribuyen a demostrar la existencia de las mismas en fechas anteriores al porfirismo. Según cuentas de Manuel Payno<sup>(10)</sup>, México debía a las potencias signatarias de la Convención - un total de 82.315,447.83 millones de pesos, computados en la forma siguiente: deuda inglesa, 69.994,544.54 (empréstito Goldsmith 16 millones; empréstito Barclay, Herring, Richardson y Co. 16 millones; intereses vencidos por ambas cantidades a fines de 1861, - 19.208,250.00, además de 4.175,000.00 como saldo de la tercera y última Convención; 338,151.03 por saldo de los fondos de la conducta ocupada por Degollado en Laguna Seca y 660,000.00 como importe de la suma que Miramón y Márquez tomaron en la calle de Capuchinas y que estaba depositada en la Legación Inglesa); deuda francesa 2'859,917.00 (que comprendía un saldo de 190,854.03 de la tercera y última Convención de 30 de junio de 1853; el empréstito de Miramón con la casa Jecker por 1.491,328.39 y algunas otras reclamaciones con visos de licitud que completaban la suma citada); deuda española, 9.460,986.29 (provenientes del tratado Mon-Almonte y de créditos revisados en la antigua Convención española 8.157,597.48, además de cerca de millón y medio debido a súbditos españoles por diversos conceptos).

---

(10) Oscar Castañeda Batres, ob. cit., pág. 19.

Son muchos los ejemplos que podrían seguirse enumerando tendientes a demostrar los esfuerzos realizados por las autoridades mexicanas, a partir de la Independencia, para lograr sacar al país de la deficiente situación económica en que se encontraba, todos ellos con cierto grado de implicación con el concepto de inversión; sin embargo, son más poderosos los factores que hacían imposible hablar de una corriente inversionista constante y cuantiosa. Bástenos recordar que se vivía dentro de una organización económica colonial y completamente desarticulada, donde pequeños núcleos de población seguían practicando el trueque y se caracterizaban por constituir modelos de autoconsumo, sin posibilidad de comunicación con los demás grupos, debido a la carencia de cualquier tipo de vías de comunicación.

Si a estas circunstancias, que se daban en grandes regiones del territorio, añadimos las de que a partir de 1821 se vivía en constante agitación política, que no existían normas o instituciones que garantizasen la seguridad personal, que se carecía de toda organización hacendaria y de política tributaria, resultará una clara justificación de que iniciemos nuestro análisis del capital extranjero a partir de la época en que desaparecen buena parte de estos factores negativos, o sea los treinta y cinco años de gobierno del general Díaz.

Para dar un panorama sintético del estado de las in--  
versiones extranjeras al momento del levantamiento del general -  
Díaz, transcribiremos algunas líneas de Luis Nicolau D'Olwer, contenidas en la obra Historia Moderna de México, de Daniel Cosío Vi-  
llegas: "existía una deuda exterior, en parte reconocida, pero no pagada, en parte repudiada; existía algún comercio, extendido por to-  
do el ámbito de la República, y pequeñas industrias radicadas en el centro; no habían aparecido todavía los nuevos latifundios: funcionaba ya el Ferrocarril Mexicano (compañía británica). La mayor parte del comercio mexicano y de la correspondencia eran con Europa. Y no sólo en lo que podría llamarse la fachada atlántica de México, -  
pues según informe del cónsul norteamericano en Guaymas, el de la costa occidental estaba dominado por comerciantes europeos, los -  
cuales recibían directamente de Europa el gran volumen de sus gé-  
neros. Lo mismo afirma el de La Paz, señalando que dichos comerciantes son en general alemanes y españoles. Compañías mineras, -  
banqueros y comerciantes británicos los había por todo el territorio. La población francesa, aunque más numerosa, no estaba tan metida  
en los negocios como la británica; cabe señalar, sin embargo, como negociación importante, la manufacturera de tabacos El Buen Tono, fundada en 1875. Los residentes norteamericanos en el Distrito Fe-  
deral eran alrededor de 130 -60 cabezas de familia- y representaban

una población de casi 350 almas. Unos pocos eran comerciantes, algunos maestros y profesores en escuelas públicas y privadas, editores, funcionarios y empleados del Ferrocarril Mexicano, ingenieros civiles, administradores de haciendas, mecánicos y trabajadores. (11)

De los factores y circunstancias internas que propiciaban la entrada de capital extranjero durante el período que analizamos y que ya hemos venido esbozando, se encuentra como uno de los más importantes, el estado de paz y tranquilidad que tanto y por largo tiempo, había deseado el pueblo de México; es común atribuir los logros obtenidos durante la larga gestión de la administración de Díaz a su gran habilidad política para unir las fuerzas de poder y sustituir las amargas experiencias de luchas, levantamientos, motines y revoluciones, por los deseados resultados de la tranquilidad, la paz, el progreso y el bienestar.

Intimamente relacionada a la idea de estabilidad se encontraba una gran ansia o anhelo de progreso material, para el cual se sabía no bastaba el ahorro interno, ni era suficiente la preparación técnica adquirida; en realidad, se tenía la convicción de que para obtener progreso y bienestar se requería de la inversión y para

---

(11) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, la. ed. Editorial Hermes. - México - 1965, págs. 987 y 988.

poder disponer de ésta, era necesario gozar de un excedente en el monto de la producción que dejara de consumirse, cosa que no sucedía, y que por lo tanto era necesario abrir las puertas y crear una serie de incentivos para aquellos países que sí gozaban de tal excedente. Pasos muy claros en ese sentido fueron la Ley Minera de 6 de mayo de 1887, la supresión de las alcabalas, la reforma monetaria y los esfuerzos dirigidos a presentar al país como un deudor solvente, mediante el reconocimiento y pago puntual de su deuda interna y externa. Otro logro importante en este sentido fue el equilibrio presupuestario logrado en 1894, creándose una reserva de 10 millones de pesos para hacer frente a posibles descompensaciones futuras, las que no se presentaron, y como además la reserva continuó aumentando, se rebasó tal suma y el sobrante se destinó al fomento del progreso económico, destacando en forma especial las obras portuarias.

Además de estos adelantos en las estructuras internas, que podrían ser considerados como progreso económico, y que en realidad eran la mejor carta de presentación frente a los capitales extranjeros, se desató una corriente con la intención de exaltar las riquezas naturales y ofrecer facilidades para hacer grandes fortunas en el país.

Dentro de las circunstancias externas, sin las cuales -

los factores ya mencionados no hubieran tenido, ni con mucho, los resultados de los que más adelante se hablará, es necesario señalar como fundamental la prosperidad alcanzada por los países europeos industriales, y los Estados Unidos de Norteamérica.

Antes de hacer algunos comentarios sobre el auge económico de los países de Europa Occidental, conviene plantear la situación que entre Estados Unidos y México se presentó durante el primer período presidencial de Díaz y el de don Manuel González. Ambas administraciones, a pesar de ver los peligros que implicaba la invasión ferroviaria por el gobierno norteamericano, se caracterizaron por remover todos los obstáculos que para ella existían. Quizás por no encontrar otra solución para la realización de su política de reformas materiales, permitieron la invasión de capitales del vecino país, con la única defensa legal de las cláusulas de nacionalidad.

El Congreso y la opinión pública dieron la voz de alerta frente a esta situación, como lo demuestra el siguiente comentario de la prensa de Mazatlán, al deplorar el efecto enervante de la fiebre de los ferrocarriles en la mente mexicana, que "sólo ve un futuro brillante a través del humo de las locomotoras norteamericanas y de los hornos de fundición", comenta que "Cuanta mayor consideración prestamos al gran movimiento que toma lugar en nuestro

país, bajo la sombra de concesiones ferroviarias, tanto más nos convencemos de que nuestra nacionalidad está corriendo graves peligros... Hoy... la invasión es pacífica, y promete felices resultados de que el norteamericano tienda su red de oro sobre la República entera. Empresas ferroviarias, compras de minas y de propiedades rústicas son los medios que se emplean para causar la desaparición de la independencia de México". (12)

La posición privilegiada para el capital norteamericano se fortalece aún más si tomamos en cuenta que para 1880, los Estados del Noreste de esa Nación se habían repuesto del pánico de 1873 y gozaban de un excedente de capital que bien podía ser invertido en el extranjero; sus Estados del Sur ya reconstruídos, mostraban con ansia su apetito por nuevos mercados; los ferrocarriles llegaban ya hasta la frontera con México y además crecía el interés por una comunicación transístmica, entre cuyos posibles lugares de realización figuraba Tehuantepec.

La penetración pacífica de los Estados Unidos se constituía como una preocupación, y no tan sólo para la prensa, sino también para las autoridades; se percibía con toda claridad que la in-

---

(12) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México, El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, pág. 998.

fluencia y dominio ya logrados por el capital norteamericano, deberían ser contrarrestados por la participación en las inversiones de otros países. A su vez, las potencias europeas mostraban interés por no permitir tan desventajosa situación, y con la intención de arrebatar alguna zona del Continente americano a la influencia de los Estados Unidos, dan un primer paso al restablecer sus relaciones diplomáticas con el gobierno mexicano en 1880. El 23 de junio de 1886 se salva otro fuerte obstáculo, al llegar a un acuerdo respecto a la conversión de la deuda inglesa, con el consecuente beneficio de restablecer el buen nombre de México y su crédito en el extranjero.

Al quedar allanado el camino para el inversionista europeo, los resultados no se hacen esperar: Inglaterra registra, a fines del siglo XIX y principios del actual, un fuerte auge económico provocado principalmente por su liderazgo en la industrialización de la época y por su posición imperial tan acrecentada por esas fechas. Tal situación lleva a la Gran Bretaña a gozar de un excedente de capital, que si bien y como era de esperarse se aplicó principalmente a sus colonias y a los Estados Unidos, donde las oportunidades eran mejores y los riesgos menores, la deja en posibilidad de destinar cierta parte de dicho excedente a las vías ferroviarias y en las siempre famosas minas mexicanas. Los inversionistas londinenses se

mostraron fuertemente atraídos por los ferrocarriles mexicanos, no sólo participando en su construcción, sino tratando de apoderarse de los que ya eran propiedad de norteamericanos, hasta el grado de que el Cónsul Denys afirma: "Inglaterra ha adquirido una posición en los ferrocarriles mexicanos de la que será difícil desalojarla. El Ferrocarril Mexicano es una compañía inglesa. El Interoceánico, el Sud-Mexicano, Tehuantepec y el Central están controlados por británicos, y el nuevo capital para ferrocarriles será buscado en Londres".<sup>(13)</sup> Sin embargo, las inversiones más constantes y cuantiosas fueron las realizadas en las compañías mineras.

La manía minera llevó al público británico a la creación de un gran número de compañías que en buena parte de los casos respondían más a las fantásticas proposiciones de los charlatanes, que a las posibilidades reales de ganancia; intenciones especulativas que la mayoría de las veces se vieron frustradas por el registro de grandes pérdidas.

Las mismas circunstancias de tipo general: prosperidad económica y ansia de ampliar mercados y dominios, son las que llevan a Francia a interesarse en invertir sus excedentes en otros -

---

(13) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, pág. 1016.

países que, como México, representasen a través de su estabilidad política y económica, cierto grado de seguridad en las operaciones. En el caso concreto de este país, se suman otros hechos de carácter particular: el fin de la reconstrucción económica francesa después de la guerra franco-prusiana, y el afianzamiento de la Tercera República a partir de 1876, además de su deseo de no ver desplazada su influencia por la de los Estados Unidos.

Aunque posterior a la participación norteamericana e inglesa, la inversión francesa se constituye como dominante en ciertas ramas; su influencia es decisiva en las actividades bancarias y muy importante en la agricultura y el comercio.

Las inversiones alemanas y holandesas fueron no sólo tardías, sino muy inferiores con respecto a las inglesas y francesas. Las alemanas, a pesar de la necesidad de exportación producida por un rápido desarrollo industrial, se caracterizaron, quizás debido a su poca experiencia colonial, por su tímida participación en actividades como la banca y los ferrocarriles, aunque su actuación más o menos constante fue en la industria hidroeléctrica y la cervecera; en tanto que las inversiones holandesas se caracterizaron por haber sido exclusivamente indirectas, bursátiles. Sólo a partir de 1911 se registran las inversiones efectuadas por compañías petroleras holandesas en México.

En síntesis, durante los primeros años del porfiriato se logró la estabilidad política en la vida interna del país. Mediante la remoción de una serie de obstáculos para las inversiones extranjeras, se cimentó una clara política económica de progresos materiales y se presentó, ante las potencias europeas y el gobierno norteamericano, una excelsa figura del país con grandes atractivos para la inversión y como poseedor de grandes riquezas naturales. Al mismo tiempo, los países de Europa occidental registraban enormes progresos económicos que se reflejaban entre otras cosas, en cuantiosos excedentes de capital, y que impulsados por el afán de ampliación de dominios y mercados, además de la intención de proveerse de materias primas a bajo costo, llevan a cabo copiosas inversiones en el país. En el caso de los Estados Unidos, los incentivos para invertir en México no fueron exclusivamente de tipo económico, sino que por el contrario la política sostenida por el gobierno norteamericano de la "penetración pacífica", provocó resultados alarmantes, que como veremos en los siguientes incisos, rompió el equilibrio deseado con respecto a las inversiones de los demás países.

## 2. - Participación del Capital Extranjero por Ramas y países:

Hecha mención de los factores, tanto internos como externos, que propiciaron la entrada de capital extranjero en forma

cuantiosa y permanente durante la época del Porfiriato, es menester ahora comentar, a través de los datos numéricos y las estadísticas, la cuantía e importancia de las inversiones extranjeras en esa época, para pasar en un inciso siguiente a formular algunas conclusiones que nos den una idea sobre los convenientes e inconvenientes - que tales inversiones significaron.

Adoptaremos en este análisis la clasificación establecida en la ya citada obra Historia Moderna de México, de Daniel Cosío Villegas, por considerar que constituye el más profundo y serio estudio que sobre los treinta y cinco años del porfirismo se ha publicado. Los análisis, opiniones y críticas expresados en la obra, algunos de ellos ya adoptados en líneas anteriores, además de la gran abundancia de datos estadísticos perfectamente recopilados en el Capítulo X, Tomo II, del Volumen VII, serán los principios rectores - que guiarán los siguientes comentarios.

Empezaremos con una clasificación por ramas:

I. - Empréstitos y Deudas: <sup>(14)</sup> restablecido el crédito - de México en los mercados europeos, se contrata el 24 de marzo de

---

(14) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, págs. 1029 y siguientes.

1888, en Berlín, un primer empréstito por la cantidad de diez y medio millones de libras esterlinas al 6% anual, de la cual el gobierno recibe, dado el tipo a que los banqueros tomaron la emisión y descontada la cantidad correspondiente a comisiones bancarias, - - - 8.238,750, de la que 5.780,000 se destinaron a recuperar el 40% de la Deuda Dublán, 195,278 a redimir obligaciones del Ferrocarril de Tehuantepec, adquirido por el gobierno en 1884, y los dos millones de libras restantes se destinaron a reembolsar al Banco Nacional de México préstamos anteriores. En octubre del mismo año se firmó en Londres un contrato, modificado al año siguiente, por un crédito de 2.700,000 libras al 5%, con el objeto de terminar el Ferrocarril de Tehuantepec, propiedad de la Federación.

Para liquidar los créditos de las compañías ferroviarias se obtiene, en noviembre de 1890, un empréstito de 6 millones de libras al 6%, primer gran empréstito mexicano colocado en la Bolsa de París. El primero de noviembre de 1893 se emite una nueva deuda destinada a cubrir los desajustes presupuestarios ocasionados por las pérdidas de las cosechas y la baja de la plata, que aumentaba el descuento exterior, cuyo importe fue de 3 millones de libras al 6%. El préstamo de mayor cuantía e importancia, durante la época del Porfiriato, se contrata en Londres, París y Berlín en julio de

1899, por la cantidad de 22.700,000 libras esterlinas al 5%, y tuvo por objeto convertir todos los empréstitos anteriores y unificar la deuda a un tipo de interés menor. En 1903 el Gobierno Federal se hace cargo del servicio del empréstito contraído por el Distrito Federal en 1899 y en el que se habían emitido bonos por 2.400,000 libras con un interés del 5%, cantidad que para la primera fecha ascendía a 1.990,200 libras.

Por Ley de 15 de mayo de 1903 se autorizaba al Ejecutivo, mientras no se emitiera el empréstito previsto en la Ley de 9 de junio de 1902, a cubrir el importe de las obras públicas enumeradas en ella, así como de los ferrocarriles Interoceánico y Nacional, y de los subsidios debidos al Sud-Mexicano y al Veracruz y Pacífico, mediante la emisión de obligaciones del Tesoro, a un plazo de dos años y con un interés del 4% anual; se emitieron éstas en dos series, una por doce y medio millones de dólares oro, y la segunda por seis.

En 1904 el Gobierno mexicano, haciendo uso de la autorización que le otorgaba la Ley de 9 de junio de 1902 y por nueva autorización de 23 de noviembre de 1904, contrata un nuevo empréstito por la cantidad de 40 millones de dólares al 4%, destinada a recoger las obligaciones del Tesoro emitidas en 1903 y dos deudas en pesos plata por 6 millones de pesos, con aplicación de la cantidad so-

brante a diversas obras públicas.

El 20 de julio de 1910 se contrató en París el último empréstito en moneda extranjera, realizado en la época del Porfiriato: las condiciones de crédito para el gobierno mexicano, restablecidas con motivo de la conversión de la deuda de Londres a principios de la administración de Díaz, llegan a ser para este último empréstito definitivamente favorables: el contrato estipulaba una emisión de títulos por la cantidad de 22.200,000 libras esterlinas, que se destinarían a convertir la deuda consolidada exterior de 1899, en una nueva deuda al 4%. Sin embargo, el Sindicato de Banqueros interesado en la operación antes de firmar el contrato, y puesto alerta sobre los peligros que representaba el movimiento revolucionario en gestación, decidió tomar en firme sólo la mitad de la nueva deuda, reservándose hasta el primero de abril de 1911 la compra de la otra mitad. Así, la suma definitivamente negociada fue de 11.100,000 libras esterlinas a un tipo de interés del 4% anual.

El cuadro siguiente nos muestra conjuntamente los empréstitos de la Deuda Pública Exterior: deuda contraída (nominal), efectivo recibido y su estado al 30 de junio de 1911. (Cantidades en libras esterlinas).

<u>Año</u>	<u>Interés</u>	<u>Nominal</u>	<u>Efectivo Recibido</u>	<u>Su estado a 1911</u>
A. - 1888	6%	10.500,000	8.062,000	1,340
B. - 1888	5%	2.700,000	2.092,500	445
C. - 1890	6%	6.000,000	5.271,750	400
D. - 1893	6%	3.000,000	1.890,073	220
E. - 1899	5%	22.700,000	21.694,218	10.507,991
F. - 1903	5%	1.990,200	1.671,768	1.592,893
G. - 1903	4%	3.806,586	3.686,215	
H. - 1904	4%	8.230,452	7.233,422	7.826,274
I. - 1910	4%	<u>11.100,000</u>	<u>10.517,250</u>	<u>10.928,671</u>
<b>TOTAL</b>		<b>70.027,238</b>	<b>62.119,196</b>	<b>30.858,234</b>

Además de la deuda exterior, o sea la pagada en moneda extranjera, habremos de calcular también la interior, pagadera en moneda nacional, para hacer un cómputo general de las inversiones extranjeras en la deuda pública mexicana al finalizar el Porfiriato. Incluyendo, pues, la participación de capital extranjero concerniente a la deuda interior, tanto federal como estatal, obtenemos una suma total, correspondiente a la deuda pública, de 49.801,399 libras esterlinas, o sea 498.013,990 pesos, repartida como sigue:

Cálculo de las Inversiones Extranjeras en la Deuda Pública.

<u>Procedencia</u>	<u>Cantidad</u> <u>(en libras ester.)</u>	<u>Por ciento</u>
Francesas	32.813,200	65.8
Británicas	8.276,000	16.5
Norteamericanas	5.932,254	11.9
Holandesas	2.579,945	5.4
Alemanas	200,000	0.4
TOTAL	49.801,399	100.0%

II. - Bancos: <sup>(15)</sup> Como el diplomático francés Morgan - sostuvo en sus diferentes despachos, los capitales franceses serían - bien venidos a México, y sobre todo en el campo de las actividades financieras, que todavía no habían sido invadidas por los norteamericanos. Se expresaba en la forma siguiente: "... la verdadera invasión de México por los norteamericanos, que han comprendido lo que pueden sacar de este país abierto a sus apetitos... Para luchar contra - (ella), Europa debe aportar a México capitales e industrias; y de todas las inversiones europeas, Francia es la mejor situada para ello, pues disfruta de una predilección marcada de los mexicanos... Los norteamericanos todavía no han tomado de una manera completa sino los ferrocarriles; los franceses pueden, por tanto, fundar sociedades

(15) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, págs. 1053 y siguientes.

financieras (el crédito es desconocido en México, no se hace mas - que usura). Tienen la seguridad de realizar negocios enormes .... Si Francia no intenta nada en breve término, nuestro comercio y - nuestra influencia en México se arruinarán". (16)

En realidad, los inversionistas franceses no se hicieron sordos al llamado de Morgan, ya que como puede observarse en el cuadro siguiente, el capital francés tuvo una participación determinante.

Cálculo de las Inversiones Extranjeras en Bancos al término del Porfiriato:

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> <u>(en pesos)</u>	<u>Por ciento</u>
Francesas	99.994,000	60
Norteamericanas	34.328,300	21
Inglesas	17.557,900	11
Alemanas	12.000,000	7
Holandesas	<u>2.000,000</u>	<u>1</u>
TOTAL	165.880,200	100

III. - Ferrocarriles: (17) para fines del siglo pasado, el capi-

(16) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, pág. 1000.

(17) Idem, págs. 1064 y siguientes.

tal británico en los ferrocarriles fue preponderante; tan era así, que el Cónsul británico Denys opinaba que el capital norteamericano se estaba retirando progresivamente de México, sustituido por el británico, y que su país había adquirido en los ferrocarriles mexicanos una posición de la cual sería difícil desalojarlo. Pero a principios del presente siglo la situación cambia; los capitales ingleses eran solicitados en las colonias del Imperio y al mismo tiempo los inversionistas norteamericanos se lanzan a la conquista de los ferrocarriles mexicanos y adquieren obligaciones del Central y del Nacional, además del dominio del Internacional.

El gobierno mexicano, preocupado por esta tendencia de fusión y control sobre las empresas ferroviarias, adquiere en 1903 títulos suficientes que le dan el control del Interoceánico, y por contrato posterior, cedió al Nacional los elementos que representaba en el Interoceánico, adquiriendo al mismo tiempo un 47% de las acciones de aquél por un nominal de Dls. 30.337,900. Para enlazar el sistema ferroviario controlado por el Gobierno y la línea de Tehuantepec, de propiedad nacional, en el año de 1904 se adquirieron las acciones del ferrocarril de Veracruz al Pacífico. En 1906 Limantour recabó del Congreso la autorización para consolidar el Central con el Nacional Mexicano, que ya dominaba. Se forma, pues, una nueva compañía denominada Ferrocarriles Nacionales de México, que aco-

ge todas las adquisiciones anteriores, y en la cual el Gobierno mexicano queda como accionista mayoritario, con 1.150,022 acciones de las 2.300,000 emitidas, representando 230.004,400 de los 460 millones de pesos del capital social.

Al terminar el Porfiriato, los Ferrocarriles Nacionales y las empresas que ellos habían consolidado representaban una inversión de Dls. 428.041,431, de la que restando los haberes mexicanos del Gobierno resulta una inversión extranjera por una cantidad de Dls. 304.519,731, repartida en la forma siguiente:

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> <u>(en dólares)</u>	<u>Por ciento</u>
Estados Unidos	137.341,731	40
Gran Bretaña	86.394,800	28
Francia	57.220,000	19
Holanda	10.311,700	3
Alemania	9.360,000	3
Suiza	<u>3.891,500</u>	1
TOTAL	304.519,731	

Para poder cifrar la totalidad de las inversiones extranjeras en ferrocarriles al terminar el período que analizamos, es necesario añadir las inversiones efectuadas en Compañías Británicas, Norteamericanas no consolidadas y en Líneas Nacionales:

Compañías Británicas	100.803,000
Norteamericanas no consolidadas	126.500,000
Líneas Nacionales	<u>33.450,000</u>
	260.753,000
Más la inversión en los Nacionales	<u>304.519,731</u>
TOTAL	565.272,731

Tenemos, pues, una inversión total en los ferrocarriles por la cantidad de Dls. 565.272,731, distribuida en la siguiente forma:

<u>Procedencia</u>	<u>Cantidad</u> (en dólares)	<u>Por ciento</u>
Estados Unidos	267.341,731	47.3
Gran Bretaña	200.698,000	35.5
Francia	58.120,000	10.3
Holanda	11.537,000	2.1
Alemania	9.360,000	1.6
Suiza	3.891,000	0.5
Indeterminados	<u>14.325,000</u>	<u>2.7</u>
TOTAL	565.272,731	100.0

IV. - Servicios Públicos: <sup>(18)</sup> bajo este rubro es necesario incluir las compañías de teléfonos, telégrafos, agua, luz y fuerza. Co

(18) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. - La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, págs. 1086 y siguientes.

mo se puede observar en el siguiente cuadro, la participación de los capitales canadienses e ingleses fue determinante en estas actividades. Para 1911 las inversiones extranjeras en empresas de servicios públicos ascendían a:

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> <u>(en pesos)</u>	<u>Por ciento</u>
Gran Bretaña-Canadá	211.558.000	89
Estados Unidos (1902)	13.473,000	6
Francia	10.040,000	4
Holanda	<u>2.640,000</u>	<u>1</u>
TOTAL	237.711,000	100

V. - Minería: <sup>(19)</sup> en este campo, a pesar de la igualdad de condiciones con que se trataba a los capitales de los diversos países inversionistas, tanto los incentivos que se presentaban como los resultados obtenidos, fueron sumamente variados y llenos de sorpresas. Para las inversiones norteamericanas, además de las ventajas derivadas de su contigüidad territorial, existían los factores de que la mayoría de los ferrocarriles mexicanos eran de su propiedad, que una de las cláusulas típicas de las concesiones ferroviarias consistía en otorgar a las compañías la propiedad mine-

(19) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, págs. 1090 y siguientes.

ra de una ancha zona a ambos lados del trazado de las vías, lo que en realidad daba a los Estados Unidos, sobre todo en la zona norte del país, un ambiente doméstico en las explotaciones mineras y una posición de liderato entre los inversionistas extranjeros interesados en las minas mexicanas.

Las inversiones británicas alcanzan un auge sorprendente en la década 1880-1890, principalmente debido a sus necesidades de adquirir cobre para las nuevas industrias eléctricas, y su marcada inclinación hacia los metales preciosos. Para estas fechas invade el mercado de Londres una fuerte corriente especulativa sobre las compañías mineras y se constituyen, bajo falsas promesas de riquezas incalculables, gran número de ellas destinadas a operar en el exterior.

Otro factor importante que impulsó las inversiones, no sólo británicas sino las de todos los países inversionistas, fue la actitud asumida por el Gobierno en la nueva legislación minera de 1887, en la que se otorgaba al Ejecutivo la facultad para celebrar contratos ampliando las concesiones hasta entonces otorgadas, además de algunas reformas de tipo tributario, tendientes a atraer mayores capitales.

Es necesario también mencionar que para estas fechas

la minería mexicana se benefició con factores de orden internacional: el alza de la plata y el enrarecimiento de la producción de oro.

La participación francesa en esta actividad fue en un principio, de menor importancia que la norteamericana y la británica, pero a partir de 1896 la finanza francesa se aficiona a las minas mexi canas, que además de contar entre sus haberes las más ricas minas de oro mexicanas, como la de Dos Estrellas y las de Santa Agueda en Baja California, cotiza en la bolsa de París valores pertenecientes a más de 15 empresas que operaban en México.

Así el cálculo aproximado de las Inversiones Extranje ras para 1911 en las minas mexicanas era:

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> <u>(en pesos)</u>	<u>Por ciento</u>
Estados Unidos	499.000,000	61.7
Francia	179.552,000	21.8
Gran Bretaña	116.887,140	14.1
Otros	<u>21.760,000</u>	<u>2.4</u>
TOTAL	817.199,140	100.0

VI. - Bienes Raíces: "Junto con ferrocarrileros y mine ros norteamericanos, llegaron los agricultores y los especuladores del campo. Las tierras fueron compradas, unas veces por las pro -

pias compañías de ferrocarriles y de minas; otras, por especialis--  
tas en bienes raíces. La gran propiedad fue la regla general. El in  
versionista británico mostró también gran interés por la tierra mexi  
cana, pero menos como cultivador que como inversor en compañías -  
compradoras de terrenos. Inversión especulativa que generalmente  
se tradujo en pérdida. La principal aportación francesa a la agri- -  
cultura mexicana es asimismo indirecta: inversiones bancarias en -  
establecimientos de crédito agrícola e inmobiliario. Las escasas in  
versiones directas se realizan sobre el terreno, con prudente caute-  
la y buenos resultados."(20)

Cálculo aproximado de las inversiones extranjeras en  
Bienes Raíces (explotaciones agrícolas, pecuarias, forestales) en -  
1911:

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> <u>(en pesos)</u>	<u>Por ciento</u>
Estados Unidos	81.420,000	42.0
Gran Bretaña	90.990,000	46.4
Francia	16.000,000	8.2
Alemania	6.000,000	3.1
TOTAL	194.410,000	100.0

(20) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiria  
to. La Vida Económica, la. ed. Editorial Hermes, México 1965,  
pág. 1106.

VII. - La Industria:<sup>(21)</sup> los británicos siempre vieron con recelo las inversiones en empresas manufactureras o industriales en México, en tanto que las inversiones francesas comienzan a acudir cuantiosamente a partir de 1885; su participación es definitiva en la industria textil, de calzado, tabacalera, etc., tal como se puede observar en el siguiente cuadro que muestra el cálculo aproximado de las inversiones extranjeras en la Industria:

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> (en pesos)	<u>Por ciento</u>
Francia	71.932,368	55.2
Alemania	26.960,000	20.5
Estados Unidos	21.200,000	16.1
Gran Bretaña	<u>10.855,800</u>	<u>8.2</u>
TOTAL	130.948,168	100.0

VIII. - Las Mercantiles:<sup>(22)</sup> el pequeño comercio estuvo principalmente en manos de mexicanos y de españoles, la participación inglesa decae a partir del rompimiento de relaciones diplomáticas en 1867; pero a partir del mismo año se inicia el desarrollo del comercio francés. En 1891 existían en México 191 casas francesas -

(21) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica. 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, págs. 1115 y siguientes.

(22) Idem, págs. 1122 y siguientes.

de comercio, de las cuales 70 eran almacenes de novedades.

"Según datos oficiales computados en el informe consular Biorklund, a fines del año 1899 existían en el Distrito Federal 212 establecimientos comerciales: 40 de ellos mexicanos y 172 extranjeros. Estos se agrupaban, por la nacionalidad de sus dueños, - en 44 franceses; españoles, 42; norteamericanos, 32; alemanes, 29; británicos, 7; italianos, 6; suizos, 5; belgas, 2; de otros países, 5.- Por ramas de comercio se clasificaban así: abarrotes, 49 (30 españoles); novedades, 27 (franceses 18); ferretería y maquinaria, 21 - (norteamericanos 9); agencias 19 (alemanes 6); librería y papelería, 18 (españoles 7); papel tapiz, 11 (franceses 7); farmacias, 7 (alemanes 3); productos químicos, 6 (alemanes 3); sillas y arneses, 4 (alemanes 2); zapaterías, 4 (norteamericanos); vidrio y porcelana, 3 - francés, norteamericano y suizo); mobiliario, 2 y cajas fuertes 2 (todos norteamericanos)." 23

El cálculo aproximado de las inversiones extranjeras, para fines del Porfiriato, por lo que ve a casas comerciales era de - la siguiente manera:

---

(23) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiria to. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, pág. 1125.

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> (en pesos)	<u>Por ciento</u>
Francia	80.000,000	65.6
Estados Unidos	8.960,000	7.4
Gran Bretaña	280,000	0.3
Otros países	<u>32.890,000</u>	<u>26.7</u>
<b>TOTAL</b>	<b>122.130,000</b>	<b>100.0</b>

IX. - El Petróleo: <sup>(24)</sup> ya que el verdadero principio del desarrollo del petróleo mexicano arranca de 1900, para fines del Porfiriato no habían aparecido aún ni la poderosa Royal Dutch, ni las modestas compañías Hispano-Mexicana y Franco-Mexicana. El gran desarrollo de la industria petrolera en México y, por tanto, de las inversiones extranjeras, debería esperar la perfección del automóvil.

Cálculo aproximado de las inversiones extranjeras en petróleo:

<u>Procedencia</u>	<u>Valor</u> (en pesos)	<u>Por ciento</u>
Gran Bretaña y Canadá	57.200,000	55
Estados Unidos	40.000,000	38.5
Francia	<u>6.800,000</u>	<u>6.5</u>
<b>TOTAL</b>	<b>104.000,000</b>	<b>100.0</b>

(24) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, págs. 1125 y siguientes.

Es necesario por último, antes de concluir el presente inciso, incluir el cuadro general que nos permite observar el monto aproximado de las Inversiones Extranjeras en México al finalizar el Porfiriato. (25)

---

(25) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, pág. 1154.

**MONTO GENERAL APROXIMADO DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS**  
**EN MEXICO POR PAISES Y POR RAMAS**  
**(EN PESOS, VALOR 1911)**

	<u>Estados Unidos</u>	<u>Gran Bretaña</u>	<u>Francia</u>	<u>Alemania</u>	<u>Holanda</u>	<u>Otros</u>	<u>Suma por ramas</u>
Deuda Pública	59.322,540	82.760,000	328.132,000	2.000,000	25.799,450	.....	498.013,990
Bancos	34.328,300	17.557,900	99.994,000	12.000,000	2.000,000	.....	165.880,200
Ferrocarriles	534.683,462	401.396,000	116.240,000	18.720,000	23.074,000	36.432,000	1.130,545,462
Servicios Púbs.	13.473,000	211.558,000	10.040,000	.....	2.640,000	.....	237.711,000
Minas y metalur gia.	499.000,000	116.887,140	179.552,000	.....	.....	21.760,000	817.199,140
Bienes Raíces	81.420,000	90.990,000	16.000,000	6.000,000	.....	.....	194.410,000
Industria	21.200,000	10.855,800	71.932,368	26.960,000	.....	.....	130.948,168
Comercio	8.960,000	280,000	80.000,000	.....	.....	32.890,000	122.130,000
Petróleo	40.000,000	57.200,000	6.800,000	.....	.....	.....	104.000,000
<b>TOTALES</b>	<b>1.292.387,302</b>	<b>989.484,840</b>	<b>908.690,368</b>	<b>65.680,000</b>	<b>53.513,450</b>	<b>91.082,000</b>	<b>3,400.837,960</b>

### 3. - Al finalizar el Régimen:

La experiencia de los diversos países ha demostrado - que son tres las posiciones que se pueden asumir frente al capital extranjero y grosso modo son las siguientes: 1). - Atraer las inversiones sin ninguna restricción, caso que se da en países subdesarrollados en los que no existe prácticamente ningún ahorro interno, y que - por tanto el financiamiento para lograr el crecimiento debe importarse. 2). - Limitar la participación de los capitales extranjeros, lo - que es práctica hacer en aquellos países que ya han alcanzado un cierto grado de desarrollo y que por tanto se ven en la posibilidad de encauzar o dirigir las inversiones en la forma más conveniente a sus - intereses nacionales; son países que cuentan ya con un ahorro interno; pero no lo suficientemente cuantioso como para poder prescindir del extranjero, en estas situaciones se propone como atractivo relevante: plena seguridad en la inversión a cambio de una ganancia razonable y no desmedida como en el primer caso. 3). - Absoluta libertad en cuanto a inversiones extranjeras. Se puede observar en países con un alto grado de desarrollo, que están dispuestos a aceptar - la competencia de los capitales extranjeros sin limitación alguna.

El caso de México a fines del siglo pasado, pensamos

que podría enmarcarse en la primera hipótesis señalada, se trataba de un país que en la mayoría de los casos vivía modelos económicos de autoconsumo y que por lo tanto no gozaba de excedentes de capital que pudieran destinarse a iniciar su proceso de desarrollo.

La política del general Díaz como ya lo hemos señalado con anterioridad, tenía como objetivo principal el progreso, las mejoras materiales. El capital necesario para llevar a cabo esta política tenía que ser por consecuencia, extranjero en su totalidad.

La extensión dada en esta tesis a las inversiones efectuadas en el Porfiriato, con la inclusión de cuadros y datos de tipo económico, no podrá ser calificada de excesiva, si tomamos en cuenta que el proceso de las inversiones se inicia en esa época, y que en la actualidad, lo que observamos y vivimos no es sino la continuación de aquel fenómeno. Las ideas que en lo sucesivo se vayan expresando y los comentarios que sobre el capital extranjero, limitado en este estudio a su participación exclusivamente a través de las sociedades, se vayan haciendo, requerían a nuestro entender de un punto de partida, que en la mayoría de los casos, encontraremos situado entre los treinta y cinco años de la administración Díaz.

Consideramos necesario llamar la atención sobre algunos puntos que claramente se presentaban al término del Porfiria-

to.

a).- Se había obtenido crecimiento, mas no desarrollo. A pesar de que ambos conceptos son difíciles de definir, el primero, nos dice Paul A. Samuelson, "es a todas luces un proceso de múltiples facetas, del cual, aunque no puede ser medido por una sola cifra, el producto nacional real (neto o bruto) acaso sea el mejor indicador unidimensional".(26) En tanto que desarrollo económico "es un proceso por el cual se aumenta el capital de la comunidad con el fin de lograr un incremento de la producción de bienes y servicios, y elevar así el ingreso real por habitante".(27)

Si por crecimiento entendemos un mero aumento registrado en el producto nacional bruto, independientemente de cómo se logre y se reparta tal aumento, habremos de concluir que las inversiones en el período que comentamos, lograron plenamente tal objetivo; sin embargo sería difícil afirmar que se obtuvo desarrollo, dado que este concepto ya incluye cierto grado de beneficio de masas y hace referencia a una cierta justicia social, al determinar que el aumento en la producción (crecimiento) ha de reflejarse en el alza del ingreso real por habitante.

---

(26) Paul A. Samuelson, Curso de Economía Moderna, 14 ed., Edit. Aguilar, Madrid 1966, pág. 840.

(27) Manuel Sánchez Lugo, Las Inversiones Extranjeras. Un Régimen Jurídico, Tesis Profesional, México 1960, pág. 12.

¿Beneficiaron las inversiones extranjeras, en la época del Porfiriato, a las grandes masas de la población en la medida que los mexicanos tenían derecho a esperar, o más bien se permitió que el grueso de los beneficios y ganancias fueran a dar a manos de los inversionistas? . Pensamos que un balance objetivo se inclinaría seguramente a responder afirmativamente la segunda interrogante; quizás lo correcto sería interpretar tal situación como un pago excesivo por la realización de aquella política de mejoras materiales, que cegaba a las autoridades de la época.

b). - Posición de las Sociedades Extranjeras: la forma en que las inversiones extranjeras se efectuaron durante el Porfirismo, fue casi en su totalidad a través de sociedades extranjeras. Bátenos recordar que la poquísimas legislación que sobre este punto existía, más que limitar en alguna forma la actividad de las sociedades extranjeras, o de las agencias o sucursales de éstas en el país, propiciaba su establecimiento. Se encontraba ya vigente el Código de Comercio de 1890, cuyos artículos 3, 15 y 24 se encargaban del reconocimiento de personalidad y de los requisitos necesarios para poder ejercer el comercio en México<sup>(28)</sup>, además de las disposiciones contenidas en el Libro II, Título II, Capítulo IX "De las Sociedades Ex--

---

(28) Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, 9a. ed. - Editorial Herrero Hermanos Sucesores, México 1926.

trajeras", derogadas en 1934 por la Ley General de Sociedades Mercantiles y que se referían: Art. 265, a los requisitos para que una sociedad extranjera, agencia o sucursal establecida en la República, ejerciera el comercio, (inscripción y registro, además de la publicación anual del balance cuando se tratara de sociedad por acciones); - Art. 266, que constituía, en caso de incumplimiento de las prescripciones del artículo anterior, a las personas que en nombre de ella contratasen, personal y solidariamente responsables de todas las obligaciones contraídas por la sociedad en la República y el Art. 267, que ordenaba el sometimiento de las sociedades extranjeras existentes en la República, a las disposiciones del propio capítulo para la validez de sus actos futuros.

En el artículo 5 de la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 se establecía, además del criterio de atribución de nacionalidad a las sociedades, en su segundo párrafo: "Las personas morales extranjeras gozan en México de los derechos que les conceden las leyes del país de su domicilio, siempre que éstos no sean contrarios a las leyes de la Nación".

Fuera de encontrar disposiciones que limitaran la actuación de las sociedades extranjeras, vemos que las pocas que existían, como las ya citadas, daban lugar a la constitución en el extran-

jero, de un elevado número de sociedades destinadas a operar en México. Sólo para el caso de la Gran Bretaña, 500 sociedades con tales fines se registraron en Londres de 1886 a 1911. (29) No es sino a partir de la Constitución de 1917, cuando el legislador mexicano, - con la experiencia obtenida en el Porfiriato y consciente de los peligros, tanto económicos como políticos, que representaba el establecimiento en México de tantas sociedades extranjeras, comienza a dictar normas dirigidas a restringir no sólo el establecimiento, sino la capacidad de las sociedades extranjeras.

c). - Desequilibrio en las inversiones, a pesar de los esfuerzos hechos por las autoridades para nivelar o equilibrar las inversiones extranjeras en el país, llegamos al final del período con los datos siguientes: "México absorbía el 45.5% de las inversiones norteamericanas (todas ellas en este Continente), mientras que sólo recibía el 5.5% de todas las inversiones europeas". (30)

Si la suma alcanzada por las inversiones norteamericanas fue de pesos 1,292.387,302, correspondiente al 38% del total de las inversiones extranjeras en el Porfiriato, y sin olvidar que "en -

---

(29) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, pág. 1138.

(30) Idem, pág. 1167.

México, lo mismo que en otros países de América, indiscriminadamente, las inversiones de los capitales europeos eran un fruto natural del liberalismo económico; en tanto las norteamericanas tenían el carácter específico de conquista económica o de penetración pacífica<sup>(31)</sup>, estaremos en antecedentes para entender la posición determinante que los intereses norteamericano han tenido y tienen, en la vida económica y política del país.

B. - Panorama a partir de 1911:

1. - La Herencia del Porfirismo.

Dos situaciones de carácter fundamental se presentan en el país en los primeros años de la década 1920-30, que si bien encuentran su período de gestación a principios de siglo, no es sino hasta después de las luchas armadas que ocupan a México a partir de 1910, cuando adquieren sus dimensiones reales y pasan al dominio público con toda su plenitud.

La penetración de los capitales extranjeros sin limitación alguna durante el último cuarto del siglo pasado y la primera década del actual, había dejado como saldo negativo la apropiación,-

---

(31) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfirato. La Vida Económica, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965, pág. 1167.

por intereses extranjeros, de los sectores básicos de la economía nacional. Basta volver a los cuadros estadísticos contenidos en el inciso anterior de este Capítulo, para comprobar claramente que el grueso de las inversiones se destinaron a la infraestructura (ferrocarriles), sector bancario, energía eléctrica, minería, y en fin, a las actividades que constituyen al decir de Raúl Prebisch, los enclaves económicos clásicos, objeto de las inversiones extranjeras directas de tipo tradicional. Se expresaba este autor respecto a los conflictos entre las sociedades latinoamericanas y este tipo de inversiones, de la siguiente manera: "A la estructura social (de América Latina) legada por los tiempos de desarrollo hacia afuera se asociaba aquel tipo característico de inversión extranjera destinada en gran parte a servir en una u otra forma los intereses de los grandes centros (del mundo avanzado). Eran prolongación de ellos y continúan esencialmente como entonces, explotando de preferencia los recursos mineros, las actividades exportadoras y conexas y las concesiones de servicios públicos... No propagaban la técnica hacia dentro ni tenían por qué hacerlo, pues la explotación extensiva del suelo por la gente del país sólo exigía por lo general una técnica rudimentaria. Más aún, la iniciativa individual surgida de tiempo en tiempo en el seno de nuestros países para abordar actividades similares a las de aquellos enclaves terminaba con frecuencia por subordinar a ellos el esfuerzo

nacional o desaparecer bajo su presión económica... Esos enclaves del pasado, que aún subsisten tienen que desaparecer o dar la iniciativa del propio país. Los tiempos en que se venía a hacer desde el extranjero lo que no sabían hacer los latinoamericanos han terminado definitivamente. Necesitamos del extranjero para que nos ayude a desenvolver nuestra propia aptitud, para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo". (32)

Los enclaves económicos tradicionales, que en nuestro país comenzaron a establecerse a fines del siglo pasado, daban a las potencias extranjeras no sólo un poder económico suficiente para determinar los lineamientos que la economía nacional habría de seguir, sino también sujetaba en buena parte la política del país a los intereses extranjeros.

Si bien es aceptado que dentro del precio, que una comunidad atrasada debe pagar por la inversión necesaria para comenzar su proceso de desarrollo, se encuentra la participación de los intereses extranjeros en las decisiones económicas y políticas del país receptor, en el caso concreto de México tal situación se acentúa, si tomamos en cuenta que no hubo equilibrio entre los países inversio--

---

(32) Miguel S. Wionczek. El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera, 1a. ed. Editorial Siglo XXI, México 1967, pág. 3. (Citado por)

nistas, dado que el capital norteamericano superó por mucho al de los demás países. Consecuentemente las fricciones entre los intereses nacionales y los económicos de un solo país inversionista, se presentarán con mayor fuerza y magnitud que en el caso de varios inversionistas, pues entonces se establece cierta competencia conveniente para el país objeto de las inversiones.

El segundo factor o circunstancia que completa el binomio conflictivo que se presenta en México a partir de la Revolución, y que en realidad sigue actuante aún en nuestros días, es el "nacionalismo mexicano", surgido ya desde las épocas de la Independencia; pero incorporado al concepto de desarrollo económico a partir de 1910. Se tenía la convicción de que el desarrollo industrial del país debería constituirse como una empresa netamente nacional, y que por lo tanto era necesario sustraer del control extranjero los sectores básicos de la economía mexicana.

Derivado de este sentimiento nacionalista surge la imperiosa necesidad de un cambio, cuyo objetivo principal sería la recuperación de los sectores económicos que se consideraban indispensables para el desarrollo económico del país y que se encontraban en manos de extranjeros.

A pesar de que el proceso para la consecución de tales

fines se inicia en 1917, se ve interrumpido hasta los últimos años de la década de los treintas, debido a los conflictos internacionales que tuvo que afrontar el país, con motivo de las reclamaciones extranjeras, derivadas de los intereses creados por la invasión económica sufrida durante el Porfiriato; es por lo que el proceso adquiere efectividad y continuidad sólo a partir de 1940.

## 2. - Ausencia de Reglamentación. - Su Elaboración y Resultados.

Frente a la realidad económica postrevolucionaria, a todas luces contraria a los intereses nacionales, se inicia en México un proceso, que viene a constituirse como una síntesis del conflicto planteado. Si la fuerte participación del capital extranjero durante el Porfiriato, con su consecuente apropiación de los sectores económicos primarios, puede representarse como la tesis del problema que nos ocupa, la antítesis estaría constituida por el sentimiento nacionalista que no permitía concebir un desarrollo económico del país bajo aquellas circunstancias, sino que la industrialización del mismo, para obtener los beneficios que de ella se esperaban, se entendía como una empresa nacional, es decir, como un proceso que habría de beneficiar esencial y primordialmente a los mexicanos; de modo tal que si se esperaban dichos rendimientos, era necesario comenzar por la recuperación, o más bien dicho por la nacionalización o mexi-

canización de aquellos sectores básicos. La síntesis, el producto de la oposición entre los intereses extranjeros y el sentimiento nacionalista, estará representado por este proceso que se inicia en México a fines de la segunda década del siglo actual y cuyo fin acabamos de presenciar hace escasos dos años, con la nacionalización de la industria azufrera.

El proceso de recuperación de los sectores básicos, es decir, lo que hemos dado en llamar la síntesis, se desenvuelve a través de dos caminos distintos; pero íntimamente relacionados entre sí.

Por un lado la elaboración de una legislación que encuentra su fundamento en la Constitución de 1917, principalmente en su artículo 27, que en las fracciones I y IV regula la actividad económica de los extranjeros, disposiciones que encuentran contenido concreto a través de las leyes orgánicas y reglamentarias. Sin embargo el desarrollo de estos principios generales nunca ha sido objeto de una sistematización clara y concreta que pudiésemos hallar en un solo cuerpo legislativo, las normas que en una u otra forma se refieren a la participación del capital extranjero, y que ya hemos comentado<sup>(33)</sup>, se encuentran pues diversificadas en gran número de leyes

---

(33) Ver supra., págs. 11 y sigs.

en las que sería imposible encontrar uniformidad de criterios.

Tal ambigüedad legislativa referente al tratamiento a que debe someterse el capital extranjero, encuentra cierta complementariedad en las políticas seguidas por las diversas administraciones a partir del régimen del General Lázaro Cárdenas, que si bien han ido variando en intensidad, en todas ellas es posible encontrar como fundamento y finalidad la intención de limitar la intervención en el país de los capitales extranjeros.

Ambos medios, legislación y política, fueron los conductos que aplicados sólo en la medida necesaria y con todo cuidado, sirvieron a la consumación del proceso, medios que debían ser manejados con toda cautela y habilidad política, ya que no sólo se pretendía ser fieles al nuevo régimen establecido por las disposiciones constitucionales de 1917, sino que también se buscaba conservar las inversiones extranjeras pero ya no bajo el liberalismo económico que prevalecía en los años del Porfirismo; ahora se buscaba la nacionalización de las industrias básicas, pero sin ahuyentarlas de los demás sectores, tarea nada sencilla de llevar a cabo y que se inicia en 1932 con la nacionalización de la Banca, seguida de la expropiación de las compañías petroleras extranjeras en 1938 y de la mexicana nización de las diversas industrias comprendidas en el Decreto de

de 1944, además de la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 y de la minera un año más tarde. Ya que sería imposible detenernos a comentar todo el proceso de nacionalización de las industrias básicas y más aún cuando ya han sido objeto de algunos comentarios, bástenos terminar estas consideraciones diciendo, como sostiene Wionczek que "Al haber comprado el Estado mexicano las compañías eléctricas en 1960 y al haber entrado el capital privado nacional con la fuerte participación estatal en toda la minería -incluso la de azufre- unos años después, terminó finalmente el largo período de ajuste entre el México moderno y aquel tipo característico de inversión extranjera tradicional de que hablaba Prebisch en su estudio, citado al principio de este ensayo introductorio. De hecho, hoy día ya no hay inversión extranjera tradicional en México. Según datos disponibles, mientras que en 1950 este tipo de inversión representaba todavía el 70 por ciento de la inversión extranjera directa (unos Dls. 400 millones del total de aquel entonces de Dls. 570 millones), para mediados de la década actual disminuyó hacia apenas Dls. 160 millones, equivalente a sólo el 10 por ciento del total de la inversión extranjera en el país en las últimas fechas. Siendo así podría decirse que desaparecieron las fuentes del conflicto, heredadas del pasado, entre la inversión extranjera y los intere-

ses económico-políticos del México moderno". (34)

C. - Situación Actual:

Desaparecidos los enclaves económicos tradicionales, habremos de hacer algunos comentarios sobre la situación que actualmente guarda el capital extranjero en el país; pero referido exclusivamente a su participación a través de sociedades extranjeras, o - agencias o sucursales de éstas, que se encuentren establecidas en - México.

Es necesario hacer notar antes que nada, que las inversiones extranjeras fueron esencialmente hasta principios de siglo, - efectuadas a través de sociedades constituídas en el exterior y que debido, por lo menos aparentemente, a la reglamentación y políticas - aplicadas a partir de la Revolución, han ido desapareciendo en nuestros días, como lo confirma el dato de que en los últimos años, sólo se han establecido para operar en la República.

Decimos que las sociedades extranjeras han ido desapareciendo del marco económico actual, aparentemente debido al proceso de reglamentación jurídica y políticas seguidas, puesto que si bien es cierto que el tratamiento jurídico que reciben es en todos sentidos más severo que el que reciben las sociedades mexicanas, y que la po

---

(34) Miguel S. Wiozecz, ob. cit. pág. 12.

lítica que actualmente se sigue las coloca en un plano notoriamente -  
menos favorable que en el que se hallan las sociedades mexicanas, -  
la razón fundamental de su desaparición ha surgido de la contradic-  
ción que se plantea entre las disposiciones relativas a la atribución -  
de la nacionalidad a las sociedades y la realidad económica existente.

Si todas las disposiciones actualmente vigentes en -  
nuestro derecho positivo, destinadas a limitar la actuación de las so  
ciedades extranjeras en el país, y consecuentemente elaboradas con  
la intención de reservar para los mexicanos buena parte de la rique-  
za territorial, así como los beneficios derivados de las actividades -  
industriales y que por lo tanto han sido consideradas como aquellas -  
que requieren de participación nacional mayoritaria, quedan burla- -  
das si recordamos que el criterio para calificar a una sociedad de -  
mexicana, atiende a formas puramente legales que no cumplen las in  
tenciones económicas del legislador.

Al observar tales disposiciones desde un punto mera-  
mente legal, llegamos a la conclusión de que cumplen ampliamente -  
su cometido en el sentido de custodiar las riquezas nacionales, asegu-  
rándose de que los propietarios de las mismas sean de nacionalidad -  
mexicana, además de procurar que los beneficios resultantes de las  
actividades económicas ejercidas en el territorio, lleven a mejorar -

las condiciones de vida de los mexicanos; pero tan loable actuación de nuestros legisladores se convierte en objeto de crítica, si consideramos que el criterio adoptado en las diferentes disposiciones para colocar a los mexicanos en tal posición de ventaja, es aquel consistente en distinguir entre sociedades mexicanas y extranjeras, criterio que no necesariamente identifica la nacionalidad de los socios con la de la sociedad, puesto que nuestro artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización adopta solamente el criterio del lugar de constitución y del domicilio social.

Así conforme a nuestra legislación, es necesario considerar tan mexicana a una empresa formada con capital extranjero, como es el caso de Sears Roebuck a la que se le ha añadido de México, S. A., como a otra que real y efectivamente se identifica con los fines, propósitos y medios de la Nación Mexicana y que cuente con un capital netamente nacional y cuyos socios sean en su totalidad mexicanos. Ambas empresas gozarán de todos los beneficios reservados en aquellas disposiciones que adoptan como criterio de distinción el de sociedades mexicanas y extranjeras, sin cumplir las intenciones del legislador, de que tales ventajas recayesen sobre personas físicas de nacionalidad mexicana.

Independientemente de la situación a que da lugar el -

criterio de atribución de nacionalidad a las sociedades, adoptado en el artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, y volviendo a lo que personalmente consideramos como causa de la desaparición de las sociedades extranjeras en el país, es necesario hacer notar que la misma deficiencia legislativa ha dado lugar a tal fenómeno, ya que si existen tantas trabas y desventajas para el establecimiento en México de sociedades extranjeras, y por otro lado es relativamente fácil acogerse al artículo que comentamos para constituir una sociedad en México y señalarle un domicilio social, por lo que automáticamente pasa a gozar de las ventajas establecidas para las sociedades mexicanas, es lógico suponer que los intereses extranjeros, aunque parezca contradictorio, encuentran en amplio campo de acción y obtención de mayores beneficios, actuando a través de sociedades constituidas en la República, que a través de sociedades extranjeras o agencias o sucursales de éstas.

Dos consecuencias más derivadas del proceso de mexicanización de los sectores económicos tradicionales y de la disposición legal que comentamos, se presentan en la actualidad. Una de contenido político, pero con trascendencia económica y social, consistente en la pérdida del poder político directo del que gozaban los extranjeros cuando hacían valer sus intereses, acudiento a la protec-

ción de sus gobiernos cuando en ellos se veían afectados justa o injustamente, dando lugar a una serie de violaciones a la soberanía nacional del país donde se suscitaba el conflicto y que por regla general era el más débil económicamente. En la actualidad, además de la cláusula Calvo contenida en el artículo 27 Constitucional, fracción I, debemos tomar en cuenta que si los intereses extranjeros actúan dentro o a través de sociedades mexicanas, han de someterse a la legislación que a ellas se refiere, sin tener por qué acudir a cualquier otra reglamentación que no sea la mexicana.

La segunda consecuencia derivada del proceso de mexicanización que en la actualidad se presenta, es la constituida por el viraje que el capital extranjero ha dado hacia las industrias manufactureras, que en realidad viene a constituirse como una nueva tesis que plantea graves peligros para la economía nacional, y que será objeto de comentarios en la segunda parte de este estudio.

## TITULO SEGUNDO

### INVERSIONES DE CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES MEXICANAS .

#### INTRODUCCION .

Las siguientes consideraciones tienen por objeto presentar, en forma breve, las ideas y criterios que sustentan las tesis que más adelante y en este mismo Título se expondrán. No pretendemos abordar el tema de las inversiones extranjeras en toda su complejidad; simplemente haremos algunos comentarios sobre tales inversiones, limitadas a su participación a través de sociedades mexicanas; observaremos el fenómeno, como se hizo en la primera parte de este trabajo, exponiendo en forma sucinta y de la manera más clara posible, la situación legal existente, para cuyo mejor entendimiento recurriremos a las políticas seguidas por México al respecto, y trataremos por último de exponer, apoyados en los resultados obtenidos, las ventajas y desventajas, los logros y dificultades que este ti-

po de inversiones han representado para el país; finalmente expresaremos algunas ideas que sirven de base a los juicios críticos, muy personales, que a través del estudio y desarrollo del tema, nos hemos formado.

La ciencia jurídica, a diferencia de muchas otras disciplinas, no se limita a un solo orden, sino que participa de lo ético, de lo normativo y de lo social. Dentro de este último, en lugar muy especial, según lo ha demostrado la historia de la humanidad, se encuentran siempre actuantes, una serie de fuerzas de carácter económico y político, que se han considerado como verdaderos factores reales de poder y que en el caso que nos ocupa, han llegado a constituirse como determinantes de las instituciones, costumbres y reglamentaciones, más representativas de las diversas comunidades.

A estos factores reales de poder se ha tratado de dirigirlos, mediante distintas reglamentaciones a realizar fines e ideales establecidos con anterioridad.

La importancia de estos actuantes en el campo del Derecho, fácilmente observable en el tema que tratamos, ha sido definitiva, a tal grado que la realidad económica se considera actualmente, como una verdadera fuente real del Derecho, es decir, como facto--

res y elementos que determinan el contenido de las normas.

Valgan estas ideas en parte, ya que su objetivo principal es la presentación de los comentarios que se expresan a lo largo de las siguientes páginas, para justificar el criterio de división adoptado en este trabajo. Hemos considerado que la primera época en que se analiza el problema de las Inversiones Extranjeras, o sea de la República Restaurada a la década de los treintas, estuvo caracterizada por las inversiones efectuadas a través de sociedades extranjeras, en tanto que en el período comprendido entre los treintas y nuestros días, las sociedades mexicanas han sido los principales cauces del capital extranjero. Quede pues claro que los factores, fuerzas y determinantes que configuran la realidad económica han sido, en buena parte, los criterios fundamentales que han obligado al Gobierno por un lado a mantener una legislación sobre inversiones extranjeras, por muchos conceptos criticable, y por otro, a establecer y seguir políticas determinadas tendientes a remediar las deficiencias legislativas.

Así pues, el problema central que nos ocupará se encuentra enmarcado en una situación configurada principalmente por factores de los que venimos hablando, ya que si bien el papel de las inversiones extranjeras hasta los treintas tuvo por características

principales, aportar la tecnología necesaria para activar los sectores económicos básicos e incorporar el país al proceso de interdependencia mundial; a partir de esa fecha ocurre un cambio en cuanto al papel desempeñado por tales inversiones, en el sentido de que el grueso de las mismas se dirige a los renglones industriales. El momento en que las inversiones extranjeras se caracterizan por su participación en el proceso de industrialización y sustitución de importaciones del país receptor, es precisamente el punto a partir del cual surge el problema que consiste en la concentración de tales inversiones en el sector industrial, y en el apoderamiento, por parte de intereses extranjeros, de la industria manufacturera dentro del sistema de la economía nacional. Parece como si se planteara una nueva tesis semejante a la surgida durante el Porfirismo con motivo de la apropiación de los sectores básicos; sólo que frente a esta nueva situación, cabría preguntarnos si su antítesis también vendrá a estar generada por una manifestación del nacionalismo económico. Con toda seguridad podríamos sostener, adelantando algunas ideas, que no es concebible pensar en un principio de solución semejante al dado a los enclaves económicos clásicos; sin embargo, es posible imaginar una expresión del nacionalismo mexicano a través del Estado, ya no como poder político, sino como decisivo factor económico. Conscientes de que no es el momento oportuno para el planteamiento

de esta tesis, ya que no existen aún elementos de juicio sobre los cuales cimentarla, nos reservamos su desarrollo para después de haber profundizado y analizado el problema.

Antes de finalizar estas notas introductorias, es necesario aclarar que a pesar de que en algunas ocasiones nos hemos referido a las inversiones de tipo indirecto, las que en realidad constituyen el objeto de nuestro estudio son las llamadas inversiones directas. Si por inversión extranjera entendemos "la adquisición de activos en una región sometida a una autoridad política soberana, distinta de la establecida en el país de donde es nacional el que adquiere esos activos", entonces las inversiones extranjeras directas estarán representadas por "aquellas inversiones que realizan personas jurídicas o naturales domiciliadas en el extranjero, con el fin de participar en las actividades económicas del país al que se destina la inversión", y las indirectas o de cartera", por los créditos, principalmente a largo plazo, que devengan un tipo de interés, y que se conceden tanto a los particulares como a los gobiernos". (35)

Se usan también las expresiones "inversiones de renta fija", que incluyen las inversiones en bonos y los préstamos a largo -

---

(35) Tesis: Manuel Sánchez Lugo, ob. cit., pág. 11.

plazo, así como inversiones en acciones, que corresponde al término inglés equity, y que se asemeja al de inversión privada directa, - con la diferencia de que este último lleva aparejado el control total - o parcial de la empresa". (36)

---

(36) Sextas Reuniones del CIES al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial. Texto Original: español. Puerto España, Trinidad y Tobago, 1969.  
Inversión Extranjera y Desarrollo Económico Latinoamericano por Roberto Campos y Aldo Ferrer, pág. 5.

## CAPITULO I

### LEGISLACION RELATIVA A LA PARTICIPACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES MEXICANAS.

#### A. - Comentarios sobre la Legislación vigente:

Habíamos iniciado la segunda parte de este estudio, - señalando que las razones que nos llevaron a su división en dos grandes secciones: inversiones efectuadas por sociedades extranjeras - que se establecían en el país y las realizadas a través de sociedades mexicanas, obedecían más a una presión ejercida por la realidad - económico-social, que se ha venido presentando en México desde los últimos años del siglo pasado, que a una clasificación que cumpliera en mayor medida con los fines sistemáticos que serían de desearse, para el desarrollo del tema. Por esta razón, nos vemos obligados - en el presente Capítulo a insistir en ideas expresadas con anterioridad; pero que a nuestro entender son indispensables para con posterioridad estar en aptitud de comentar las diversas reglamentaciones que, en forma directa, se refieren al tipo de inversiones que anali-

zamos o que en cualquier otro sentido nos ayudan a describir la situación legal que las enmarca.

No existe en la actualidad un código único que contenga las diversas disposiciones que al capital extranjero se refieren; además, son características de las normas que en una u otra forma se refieren a las inversiones extranjeras, su falta de unidad de criterios - en cuanto a los fines perseguidos, su vaguedad en cuanto al contenido y su casi general carencia de concretización para su posible aplicación. Pretendemos comentar aquella parte de nuestra legislación vigente que hemos considerado más representativa de los no muy claros objetivos perseguidos por el legislador mexicano, y que a la vez, nos permita tener una visión general, a través de la cual podamos - emitir los juicios críticos pertinentes.

Empecemos por la Constitución Política vigente, que - en su artículo 27, fracción I, establece: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, - o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que - convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la -

protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo". Por su parte, el artículo 8o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, reformado por Decreto del primero de Agosto de 1939 y en vigor desde el 21 del mismo mes y año, establece la llamada Cláusula de Exclusión de Extranjeros, consistente en convenir expresamente en que ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna, o ser propietaria de acciones de tales sociedades. (Todas aquellas sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola y que adquiera, posea o administre terrenos dentro de la zona prohibida).

La cláusula de exclusión de extranjeros y la contenida en la fracción transcrita del artículo 27, conocida como cláusula Calvo, son principios rectores de observancia general que se encuentran presentes en toda la dispersa legislación que a la intervención del capital foráneo se refiere.

Sería inútil transcribir en este lugar las normas contenidas en las diversas legislaciones reglamentarias y que en alguna

forma se refieren al tema que estamos desarrollando, además de con siderar que en buena parte constituiría una simple repetición de las - ya comentadas anteriormente, por lo que preferimos simplemente se ñalar, apoyados en el estudio presentado por Carlos Quintana a las - Sextas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y - Social, los campos de inversión que dentro del marco legal estableci- do en México, se encuentran reservados total o parcialmente al capi- tal nacional.

"Son exclusivos de la actividad estatal los renglones - de ferrocarriles, petróleo, petroquímica, industria eléctrica, siste- mas telegráficos y radio-telegráficos, así como de correos.

Los demás campos de inversión corresponden al sector privado, donde en algunos de ellos se encuentran disposiciones que li- mitan la participación del capital extranjero. La siguiente es una - enunciación de casos en los que tal participación se limita a una mino- ría:

1). - Empresas de producción, distribución y exhibi- - ción de películas cinematográficas; de transportes marítimos, aéreos, terrestres, urbanos e interurbanos; de piscicultura y pesca, incluyen- do las plantas empacadoras de productos marinos; de conservación y empaque de productos alimenticios, de editoriales y publicidad; de -

producción, distribución y compraventa de aguas gaseosas o sin gas, incluyendo las esencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas y el embotellamiento de jugos de frutas; - de elaboración y distribución de productos de hule, fertilizantes, insecticidas, productos químicos básicos, agricultura, minería y ganadería; Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas. Enumeración - susceptible de ser aumentada o modificada a criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2). - Transportes terrestres en rutas federales: En este renglón se exige que la inversión provenga de mexicanos por nacimiento.

3). - Piscicultura y pesca: Para otorgar el permiso a una sociedad que desee dedicarse al objeto enunciado debe incluirse en su escritura constitutiva la cláusula de exclusión de extranjeros.

4). - Gas natural: En los mismos términos que la fracción anterior.

5). - Radio y Televisión: En los mismos términos que la fracción anterior.

Debe señalarse que independientemente de lo antes -

producción, distribución y compraventa de aguas gaseosas o sin gas, incluyendo las esencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas y el embotellamiento de jugos de frutas; - de elaboración y distribución de productos de hule, fertilizantes, insecticidas, productos químicos básicos, agricultura, minería y ganadería; Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas. Enumeración - susceptible de ser aumentada o modificada a criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2). - Transportes terrestres en rutas federales: En este renglón se exige que la inversión provenga de mexicanos por nacimiento.

3). - Piscicultura y pesca: Para otorgar el permiso a una sociedad que desee dedicarse al objeto enunciado debe incluirse en su escritura constitutiva la cláusula de exclusión de extranjeros.

4). - Gas natural: En los mismos términos que la fracción anterior.

5). - Radio y Televisión: En los mismos términos que la fracción anterior.

Debe señalarse que independientemente de lo antes -

expuesto, en los transportes terrestres en rutas federales se exige - que las acciones sean expedidas en forma totalmente nominativa, en cambio en las fracciones 4 y 5, las acciones pueden emitirse al portador.

6).- Minería: Se exige un 51 por ciento de acciones no nominativas, en manos de inversionistas mexicanos, excepto cuando se trata de la explotación de reservas nacionales, caso en el que se exige un 66 por ciento de acciones nominativas suscritas por capital nacional.

7).-Petroquímica no básica: Se exige un 60 por ciento de acciones nominativas, suscritas por capital nacional.

8).- El Gobierno a través de las Secretarías de Hacienda, Industria y Comercio y Banco de México, exige que el 51 por ciento del capital sea de procedencia mexicana, cuando:

- a).- Las empresas buscan los beneficios adicionales - de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.
- b).- Una empresa extranjera desea compartir un campo en el que ya existan empresas nacionales o mixtas, que producen el mismo artículo en condiciones razonables de calidad y precio.
- c).- Hay grupos nacionales o mixtos, con suficientes re

cursos y conocimientos técnicos, que están solicitando producir el artículo en cuestión". (37)

De la larga lista transcrita podemos desprender que existen actividades, que por la importancia que representan para la economía nacional, se encuentran reservadas al Estado. Es de hacer se notar que tales actividades, poco más o menos, corresponden a los campos que fueron objeto de las primeras inversiones extranjeras en el país y que constituían los enclaves económicos clásicos, ahora desaparecidos gracias al nacionalismo económico. Fuera de estas excepciones, el capital privado cualquiera que sea su nacionalidad es libre de participar en todo tipo de actividades; sin embargo, algunas de ellas se reservan a los nacionales, también por considerar que el papel que juegan dentro del sistema económico, es de tal forma trascendente, que su capital ha de ser privativo de los mexicanos. De tal suerte que todos los renglones económicos, que no encuadran en las dos hipótesis anteriores, se encuentran abiertos a las inversiones extranjeras.

Nuestra atención ha de fijarse en este último grupo y

---

(37) CIES, ob. cit. Carlos Quintana, Resultado de las Entrevistas con Oficiales del Gobierno y Empresarios Privados, respecto a la Inversión Extranjera en México, págs. 189 y 190.

por el momento en el mecanismo ideado por el legislador mexicano, con el objeto de mantener la participación de los capitales foráneos, en condiciones minoritarias con respecto a los nacionales. Son varias las disposiciones que se refieren a este punto en forma general, como lo demuestran los artículos séptimo, octavo y décimocuarto del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I, del artículo 27 Constitucional, la fracción III del artículo 3o. del Decreto de 1944; la segunda, cuarta, quinta y décimaprimeras de las Normas dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial, en cuyos contenidos se encuentra como factor común el establecimiento del control, con el que se pretende mantener esta participación minoritaria. Tal mecanismo consiste en exigir, como requisito indispensable para obtener el permiso de constitución de la sociedad ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que cuando menos, el 51 por ciento del capital social, o el porcentaje que en cada caso fije la ley correspondiente, esté siempre en poder de mexicanos y que, tratándose de sociedades por acciones, dicho porcentaje del capital social esté representado por acciones ordinarias, nominativas, con derecho a voto en todo caso y sin limitación alguna, y que los cupones de dividendos sean asimismo nominativos. Además de que dicha situación ha de mantenerse en condiciones de poderse verificar en cualquier momento.

No es difícil demostrar que la finalidad contenida en estas disposiciones carece de eficacia en la práctica. Claramente se observa que la intención del legislador, fue establecer un mecanismo a través del cual se pudiera tener un control real y efectivo, sobre la participación minoritaria del capital extranjero en las sociedades mexicanas; sin embargo, bástenos recordar, con el objeto de probar cuán sencillo resulta burlar estos principios legislativos, el conocido caso de los ya famosos "prestanombres", personas que sin el más mínimo sentido cívico se ofrecen para aparecer como titulares de las acciones, o de la participación social correspondiente, en el momento de la constitución de una determinada sociedad, solapando y garantizando los intereses extranjeros "que tan dignamente representan", mediante alguno de los tantos subterfugios legales que previamente se hubiere pactado con los verdaderos propietarios de las acciones o de la participación.

Sin desconocer los esfuerzos legislativos tendientes a remediar esta situación, como es el caso que se presenta cuando una sociedad pretende acogerse a los beneficios que otorga la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, o la tarea realizada por los elaboradores de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, pensamos que es váli-

da la crítica que se hace del mecanismo de control adoptado, ya que estos últimos ejemplos son las excepciones de una generalidad de casos en los que las reglamentaciones se limitan a repetir las disposiciones de tipo genérico ya señaladas, o simplemente omiten el tema.

B. - Finalidades de la Legislación:

La experiencia adquirida por los mexicanos durante el largo período del Porfirismo, había conformado en sus mentes una serie de convicciones que claramente serían expuestas pocos años más tarde, en la Constitución de 1917.

Con alarde de un gran sentido social, los Constituyentes de Querétaro recogen en el artículo 27 las vivencias pasadas, y al mismo tiempo establecen las bases, los fundamentos y principios sobre los cuales habría de desenvolverse la vida económica y social del país.

Comienza por establecer el artículo que comentamos, que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

da la crítica que se hace del mecanismo de control adoptado, ya que estos últimos ejemplos son las excepciones de una generalidad de casos en los que las reglamentaciones se limitan a repetir las disposiciones de tipo genérico ya señaladas, o simplemente omiten el tema.

B. - Finalidades de la Legislación:

La experiencia adquirida por los mexicanos durante el largo período del Porfirismo, había conformado en sus mentes una serie de convicciones que claramente serían expuestas pocos años más tarde, en la Constitución de 1917.

Con alarde de un gran sentido social, los Constituyentes de Querétaro recogen en el artículo 27 las vivencias pasadas, y al mismo tiempo establecen las bases, los fundamentos y principios sobre los cuales habría de desenvolverse la vida económica y social del país.

Comienza por establecer el artículo que comentamos, que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

da la crítica que se hace del mecanismo de control adoptado, ya que estos últimos ejemplos son las excepciones de una generalidad de casos en los que las reglamentaciones se limitan a repetir las disposiciones de tipo genérico ya señaladas, o simplemente omiten el tema.

#### B. - Finalidades de la Legislación:

La experiencia adquirida por los mexicanos durante el largo período del Porfirismo, había conformado en sus mentes una serie de convicciones que claramente serían expuestas pocos años más tarde, en la Constitución de 1917.

Con alarde de un gran sentido social, los Constituyentes de Querétaro recogen en el artículo 27 las vivencias pasadas, y al mismo tiempo establecen las bases, los fundamentos y principios sobre los cuales habría de desenvolverse la vida económica y social del país.

Comienza por establecer el artículo que comentamos, que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Hecha mención del derecho absoluto que la nación tiene sobre su propio territorio, se expresa en forma muy sencilla lo que debe entenderse por el concepto de propiedad privada, se abandona el concepto clásico de propiedad y se sustituye por el de función social, al establecer que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Si fijamos nuestra atención en las últimas líneas transcritas, o sea las que nos indican que lo expresado anteriormente tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, y además tenemos presente que la fracción I del mismo artículo reserva a los nacionales el derecho de adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, es lógico concluir que la intención inmediata del legislador fue la de recuperar y conservar, para los mexicanos, las riquezas naturales del país y constituir a los mismos como receptores de los beneficios derivados de su explotación.

Sin embargo, los objetivos señalados no eran suscepti-

bles de tener una vigencia inmediata; recordemos que los intereses - extranjeros se habían apoderado de buena parte de estas riquezas y - que habían excluido por completo a los mexicanos de los beneficios ob-  
tenidos. En realidad, estos fines cobran eficacia años más tarde, a - través de la nacionalización de los sectores básicos, cuya recupera--  
ción se constituye, dadas las circunstancias mencionadas, como un - fin mediato, es decir, como uno de los logros buscados por el legisla-  
dor a largo plazo.

Es muy importante, para juicios posteriores, mencio-  
nar que dentro de los objetivos a largo plazo, nuestro legislador, si-  
guiendo los cánones necesarios para iniciar el proceso de desarrollo  
económico del país, buscó encauzar la participación de los capitales -  
extranjeros en las diversas ramas industriales establecidas y por es-  
tablecerse en México, ya que desde tiempo atrás y aún en la actuali--  
dad, los países atrasados han considerado que una vez realizada la -  
obra de infraestructura, el sector industrial representa el punto de -  
partida del proceso de desarrollo, dentro del cual las inversiones ex-  
tranjeras juegan un papel de primer orden.

Mediante diversas disposiciones se manifiesta esta in-  
quietud del legislador mexicano; bástenos para comprobarlo recordar  
el artículo tercero del Decreto de 1944, que se ocupa de los requisitos

que habrán de observarse para el otorgamiento del permiso correspondiente ante la Secretaría de Relaciones, y que en su fracción tercera, último párrafo, establece que la propia Secretaría dispensará de los requisitos aludidos (mayoría del 51 por ciento y de socios administradores) a las empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial.

En corroboración de este argumento, se comentará - más adelante el tratamiento fiscal aplicable, que a todas luces conduce a la misma conclusión.

#### C. - Tratamiento Fiscal:

Así como cuando tratamos el caso de las sociedades - extranjeras vimos que se encontraban en franca desventaja respecto a las mexicanas, ahora podremos observar que principalmente a través del régimen fiscal que les es aplicable, las sociedades mexicanas con minoría de participación extranjera, gozan de una serie de - beneficios y privilegios que otorga principalmente la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. Nos hemos encontrado con - una síntesis claramente expuesta por Carlos Quintana<sup>(38)</sup>, que des--

---

(38) CIES, ob. cit. Carlos Quintana, Resultado de las Entrevistas - con Oficiales del Gobierno y Empresarios Privados, respecto a la Inversión Extranjera en México, págs. 191 y siguientes.

cribe la situación a que nos venimos refiriendo, por lo que simplemente nos limitamos a transcribirla.

"No existe una disposición que regule con precisión cuáles son las industrias esenciales, aun cuando sí se define en términos generales en la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias las tres categorías de industrias básicas, semibásicas y secundarias, a las que se les da un tratamiento de privilegio, tanto en lo que respecta al tiempo como en lo que hace a las exenciones de impuestos; en lo que hace al monto de la exención se gradúa generalmente de acuerdo con el criterio de la economía nacional que el renglón de la industria signifique.

Se define como industria básica aquella "que produzca materias primas, maquinaria, equipo y vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo del país".

Se considera industria semibásica la que produzca mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, o que produzcan herramientas, aparatos científicos o artículos que puedan ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades industriales importantes.

cribe la situación a que nos venimos refiriendo, por lo que simplemente nos limitamos a transcribirla.

"No existe una disposición que regule con precisión - cuáles son las industrias esenciales, aun cuando sí se define en términos generales en la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias las tres categorías de industrias básicas, semibásicas y secundarias, a las que se les da un tratamiento de privilegio, tanto en lo que respecta al tiempo como en lo que hace a las exenciones de impuestos; en lo que hace al monto de la exención se gradúa generalmente de acuerdo con el criterio de la economía nacional que el renglón de la industria signifique.

Se define como industria básica aquella "que produzca materias primas, maquinaria, equipo y vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo del país".

Se considera industria semibásica la que produzca mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, o que produzcan herramientas, aparatos científicos o artículos que puedan ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades industriales importantes.

Se considera industria secundaria la que produzca - mercancías no contenidas en los dos párrafos anteriores.

Además, se establece una distinción de las industrias en nuevas y necesarias.

Se consideran industrias nuevas a "las que se dediquen a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país, siempre que no se trate de meros sustitutos de otras que ya se produzcan en éste y que contribuyan en forma importante a su desarrollo económico".

Como necesarias se conceptúan "las que tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que se produzcan en el país en cantidades insuficientes para satisfacer las necesidades del consumo nacional, siempre que el déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias". Tal situación se presenta "cuando a la producción nacional falte un mínimo de 20 por ciento para satisfacer las necesidades del consumo aparente del país y la capacidad instalada sea insuficiente para satisfacer la demanda".

Se incluyen en las industrias necesarias a las de exportación que les sea indispensable obtener las franquicias que es-

tipula la ley y también se otorgan beneficios a las industrias extractivas de minerales no metálicos.

**Franquicias concedidas a las industrias básicas:**

Los impuestos cuyas exenciones pueden obtenerse hasta en un 100 por ciento son los siguientes: Impuesto General de Importación y adicionales, Impuesto General de Exportación y adicionales, Impuesto del Timbre, Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en la parte correspondiente a la Federación. También puede obtenerse hasta un 40 por ciento del Impuesto sobre la Renta.

**Otros Estímulos de Orden Fiscal:**

Por otra parte, por Acuerdo Presidencial de fecha 13 de septiembre de 1961, publicado el día 27 del propio mes y año, se establecieron diversos subsidios, equivalentes a porcentajes determinados en Impuestos de Importación, de Ingresos Mercantiles y sobre la Renta, como estímulos a los exportadores de artículos manufacturados.

Posteriormente, mediante circular 309-1-22, de fecha 9 de junio de 1962, publicada el día 20 del mismo mes y año, se reglamentó la forma de solicitar y aplicar los referidos subsidios".

Sería inútil insistir más sobre este tema, los párrafos transcritos del autor mencionado, nos permiten tener una visión bastante clara de la situación en que se encuentran, respecto al trato fiscal que reciben, las sociedades mexicanas susceptibles de recibir inversiones del exterior.

Además y como ya lo apuntamos anteriormente, el conocimiento de esta parte de nuestro derecho vigente, viene a reforzar el argumento de que dentro de los fines propuestos por el legislador mexicano, se encuentra la clara tendencia de dirigir el grueso de las inversiones extranjeras al sector industrial. Sin lugar a dudas que nuestro legislador ha tenido muy presente, la necesidad de acelerar el desarrollo económico del país, y sin desconocer que el ahorro generado dentro del mismo no es suficiente para tal fin, ha procurado crear una serie de prebendas y beneficios, con el objeto de incorporar, en forma complementaria, los ahorros externos al proceso mismo de industrialización, de suerte tal, que la inversión resulte al mismo tiempo ventajosa para el inversionista y aprovechable para el progreso de México.

D. - Deficiencias de Fondo:

Muchos han sido los esfuerzos legislativos, como espe

ramos haya quedado probado, del México postrevolucionario por reglamentar los intereses extranjeros, en las diversas actividades de la economía nacional.

Los frutos que esos esfuerzos habrían de producir, - no se han visto cumplidos en su totalidad. Desgraciadamente tenemos que volver a una crítica de fondo, se trata de nuestro artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Es lamentable y en muchos casos un mito que nos conduce a falsas situaciones, el seguir elaborando una serie de reglamentaciones, que en sí mismas representan serios y sinceros intentos legislativos, como es el caso de todos aquellos a los que nos hemos referido; pero que al momento de ser puestos en práctica, no cumplen sus finalidades del modo que era de esperarse. Mientras exista dentro de nuestra legislación, como único criterio de nacionalidad, el de domicilio-constitución, que es el adoptado por nuestra Ley de Nacionalidad y Naturalización, será muy difícil, si no imposible, que toda la reglamentación secundaria surta plenamente los efectos que se propone.

Cabría preguntarnos, como lo hace Gaxiola Ramos<sup>(39)</sup>,

---

(39) Lic. F. Jorge Gaxiola Ramos, ob. cit., pág. 64.

si económicamente hablando, se ha logrado el propósito del legislador de conservar en manos mexicanas una buena parte de la riqueza territorial, inmobiliaria y acuífera de la nación. La respuesta necesariamente tendría que ser un no, puesto que el artículo que comentamos ha proporcionado la vía de escape, al declarar personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal.

La crítica expuesta, no sólo se limita al caso de la posesión o dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, sino que se hace extensiva a todas aquellas disposiciones que pretenden custodiar el derecho o beneficio en ellas contenido, tomando como base para su otorgamiento, la de distinguir entre sociedades mexicanas y las que no lo son.

Si a esto aunamos el deficiente criterio o mecanismo, a través del cual se pretende controlar la participación minoritaria del capital extranjero en las sociedades mexicanas, podremos comprender que la situación no se nos presenta tan optimista, como cuando analizamos por separado cada una de las reglamentaciones que se ocupan de esta materia. Así muchas veces los esfuerzos individuales no cumplen con sus objetivos; y no es ni será posible que surtan efectos plenos, en tanto no se tomen medidas tendientes a re

solver la cuestión de fondo.

"Ojalá nuestros legisladores se percataran de lo erróneo y perjudicial que ha resultado la adopción del criterio domicilio-constitución para determinar la nacionalidad de las sociedades en México, y se pensara seriamente, bien en abandonar el concepto de nacionalidad de las personas morales, bien en incluir el criterio del control o procedencia del capital de una empresa, para considerarla como nacional o extranjera y sujetarla, como consecuencia, a regímenes legales distintos". (40)

---

(40) Lic. F. Jorge Gaxiola R., ob. cit., pág. 49.

## CAPITULO II

### "POLITICA SOBRE INVERSIONES DE CAPITAL EXTRANJERO EN SOCIEDADES MEXICANAS".

#### A. - Surgimiento de una Política Nacionalista:

La actitud adoptada en el régimen del General Díaz - respondió a una situación, que para los primeros años del siglo actual había cambiado totalmente. Los capitales extranjeros habían - entrado al país sin limitación alguna, la política del liberalismo económico en cuanto a inversiones extranjeras no se limitó en este caso, a un dejar hacer, sino que la administración Díaz llevó a cabo - todo un programa en el sentido de mostrar las bondades que las riquezas naturales del país y una serie de incentivos creados por sus gobernantes, ofrecían a los inversionistas del exterior.

Pronto pudo comprobarse que la solución a los grandes problemas nacionales no iba a surgir de las simples inversiones por sí solas. Un intento más, por ambicioso que fuera, no iba a de tener un movimiento que era el resultado de un proceso iniciado - cientos de años atrás, por lo que al término del Porfirismo, el país

se ve envuelto en una serie de luchas internas, que en buena parte señalan el fin de las antiguas estructuras y de entre cuyos logros se cuentan las bases teóricas, recogidas por la Constitución de 1917, que vienen a dar configuración al México moderno.

Las posiciones que habrían de ir adoptando los gobiernos postrevolucionarios, tenían como uno de sus objetivos principales el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código Fundamental. Desde entonces se ponen en marcha las políticas que representaban el inicio, la gestación del intenso nacionalismo que hoy caracteriza a la sociedad mexicana.

La conciencia que en todo mexicano se había formado en la época de la Revolución, en el sentido de que la gran mayoría de ellos no aceptarían continuar marginados en el proceso de crecimiento de su propio país, y que por tanto era necesario anteponer los intereses nacionales a los extranjeros, iba más allá de una simple enunciación teórica: el artículo 27 Constitucional habría de cobrar necesariamente vigencia práctica.

El sector que más abiertamente se hallaba en oposición a estas ideas, era sin lugar a duda el petrolero. Además de encontrarse en franca contradicción frente al régimen de propiedad

que establecía el nuevo orden legal, era la actividad que a diferencia del resto de la economía, había logrado una fuerte expansión durante los años de la Revolución, arrojando extraordinarias utilidades que contrastaban con los ya normales déficits presupuestarios de los gobiernos revolucionarios.

"Fue en el campo de la explotación petrolera donde primero se intentó poner en práctica las disposiciones del artículo 27 y, dada la magnitud de los intereses afectados, esta legislación se convirtió, desde 1917 hasta fines de la cuarta década de este siglo, en el meollo de la controversia entre México y Estados Unidos". (41)

La lucha que México libró frente a los intereses extranjeros que representaban las compañías petroleras, tuvo una serie de características y consecuencias fundamentales para la historia del país, pero sólo nos interesa destacar en este momento el hecho de que las presiones ejercidas y las arbitrariedades cometidas por una de las grandes potencias del mundo, se vieron dominadas por las reclamaciones justas y fundadas en derecho, de un país periférico, de un país atrasado.

---

(41) Lorenzo Meyer, México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942). 1a. ed. Editorial El Colegio de México, México 1968, pág. 266.

Las condiciones dentro de las cuales México tuvo que desarrollar sus primeras políticas representativas del nacionalismo pocos años antes surgido, fueron adversas y desventajosas.

La puesta en marcha de los principios contenidos en la Constitución, con el objeto de recuperar para los nacionales las riquezas naturales y los beneficios inherentes a su explotación, siempre estuvo rodeada por una atmósfera de fuertes presiones políticas y en el caso concreto por una constante amenaza de intervención militar. "... exceptuando el periodo del presidente Roosevelt -y ello debido en gran parte a la situación internacional, que dividió a las grandes potencias en dos bandos antagónicos que competían por el respaldo de ciertos países periféricos-, el gobierno americano nunca descartó la posibilidad de emplear a fondo su poder militar contra México. El hecho de que los múltiples amagos no hubieran ido, en el terreno de los hechos, más allá de la ocupación de Veracruz o de la expedición de Pershing, tiene un valor secundario, porque México tuvo que actuar siempre en el supuesto de que en cualquier momento las amenazas podían ceder el puesto a una intervención". (42)

Para 1938 con la expropiación petrolera decretada por

---

(42) Lorenzo Meyer, México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942). 1a. ed. Editorial El Colegio de México, México 1968, pág. 267.

el General Cárdenas, se obtienen los primeros resultados prácticos del nacionalismo económico. Las disposiciones contenidas en la Constitución de 1917, de hecho ya habían iniciado la mexicanización de este tipo de sectores básicos; pero las políticas encargadas de llevar a cabo estos principios Constitucionales tuvieron que esperar veinte años para comenzar a darles vigencia.

También esta fecha señala un cambio en las expresiones nacionalistas de la sociedad mexicana, ya que a partir de este momento se considera que el capital extranjero ha de participar activamente en la industrialización del país con el objeto de acelerar su desarrollo económico.

#### B. - Política de Industrialización:

A la misma corriente nacionalista que se ocupaba de mexicanizar los enclaves económicos clásicos, se incorporan nuevas ideas que singularizan la política que a partir de 1940 ha seguido el país frente a las inversiones extranjeras. Según la nueva concepción, el capital foráneo, habría de constituirse como una verdadera y necesaria aportación al desarrollo del país, para lo cual se requería convertir las inversiones extranjeras, en un medio efectivo de la política nacional de industrialización. Esta posición no era fruto de la imaginación; en buena parte había surgido con motivo de las tenden-

cias que a partir de la segunda guerra mundial caracterizaban a las inversiones extranjeras: abandono de los renglones clásicos para dirigirse a los sectores industriales que se consideraban más dinámicos, con la finalidad de sustituir las importaciones en el país receptor de la inversión.

Si recordamos los comentarios que sobre la legislación vigente hemos expresado, nos daremos cuenta que las fechas de elaboración de las distintas reglamentaciones, comienzan precisamente a partir de esta época, como es el caso del Decreto de julio de 1944. Además, la mayoría de ellas tienen por contenido disposiciones que se refieren a la participación de sociedades mexicanas con capital extranjero, en los diversos renglones del sector industrial.

El hecho de que este tipo de reglamentaciones no se encuentren en un solo cuerpo legislativo y de que no se ocupen en forma ordenada de las situaciones que en general son objeto de las inversiones extranjeras a través de sociedades mexicanas, ha dado motivo a que personas y organismos, muchas veces no capacitados para ello, lleven a cabo interpretaciones y aplicaciones de las mismas, de manera irregular y subjetiva.

En la práctica resulta muy peligroso que, por ejem--

plo la Secretaría de Relaciones Exteriores, facultada por la reglamentación vigente para otorgar el permiso de constitución de una determinada sociedad, sea la que decida, basada exclusivamente en argumentos de tipo jurídico y generalmente de carácter formal, si a tal o cual sociedad se le permitirá actuar dentro de la economía nacional. Frente a tal estado de cosas, resulta muy difícil si no imposible, dirigir el capital extranjero de forma tal que contribuya y se incorpore al proceso de industrialización del país, dado que el simple hecho de llenar las formalidades legales, por ningún motivo significa que se esté logrando una sana política de industrialización, ni que tales inversiones estén cumpliendo con los anhelos nacionalistas de incorporación al capital nacional para activar los renglones o sectores económicos que conforme a los propósitos nacionales correspondan impulsar.

En resumen, podemos señalar que las políticas gubernamentales respecto a la participación del capital extranjero, en su mayoría a través de sociedades mexicanas, se han caracterizado en los últimos treinta años por: constituirse en factores decisivos de interpretación desde el punto de vista legal, y convertirse en principios guadores de los destinos económicos del país. Es lamentable que estas políticas se hayan atribuido funciones que por ningún moti-

vo les corresponden, ya que la primera es indudablemente tarea legislativa y la segunda, objetivo esencial de un organismo de planeación económica.

C. - Situación Actual:

Con el objeto de señalar algunas circunstancias que en la actualidad cobran importancia, habremos de referirnos a los antecedentes tanto externos como internos, que configuran el panorama presente.

A partir de 1945 se registra una serie de cambios en la economía internacional<sup>(43)</sup>, que conducen a un mayor aislamiento de las economías periféricas, frente a los grandes sistemas internacionales, situación que responde en forma directa a la aceleración de los procesos de transformación interna iniciados en la década de 1930, e indirectamente debido a otros cambios que fundamentalmente son los siguientes: a). - Los países industrializados autoabastecen en medida creciente su demanda de alimentos y materias primas, al mismo tiempo que esta crece a menor ritmo que su ingreso, dada la participación declinante de los productos primarios en el gasto total -

---

(43) CIES, Roberto Campos y Aldo Ferrer, ob. cit., págs. 7 y 8.

a medida que crece el producto, lo que da por resultado una baja tasa de crecimiento de las exportaciones de productos primarios desde los países periféricos y su cada vez menor participación en el -comercio mundial; b). - El rubro más dinámico del comercio internacional lo constituye la exportación de manufacturas, con respecto al cual hay que recordar que las inversiones extranjeras han tenido como objetivo en las últimas décadas la sustitución de importaciones, pero, lo que es importante, sin fomentar la exportación de manufacturas, simplemente limitándose a los mercados internos; c). - Este tipo de comercio internacional de manufacturas, crecientemente se concentra entre los mismos países desarrollados, y a nivel -de simple intercambio de productos entre las mismas ramas industriales situadas en diversos países; d). - Se observa una concentración del movimiento de capitales entre los mismos países industrializados, tanto en forma de valores de renta fija, como en acciones; y e). - La corriente internacional de capitales privados se caracteriza por la casi total desaparición de colocaciones en valores de renta fija y la concentración de las inversiones en acciones, en actividades industriales orientadas a sustituir importaciones, y en algunos -países a la elaboración de productos de exportación.

Estos cambios sufridos en el orden internacional signi-

fican, para los países atrasados o poco desarrollados, una cada vez mayor y más intensa relación de dependencia respecto a la tecnología moderna, que trae como consecuencia el constante y progresivo alejamiento del sistema de comercio mundial en cuanto a su renglón más dinámico, que es el de la exportación de manufacturas.

Por lo que a los antecedentes internos se refiere, es indispensable hacer notar que para nuestros días, debido a los constantes esfuerzos legislativos iniciados en 1917 y gracias a una política incesante y bien dirigida, no existe en el país ningún tipo de inversiones extranjeras que pudiera calificarse de tradicionales, entendiéndose por este vocablo lo que hemos venido señalando como enclaves económicos clásicos. La dispersa legislación elaborada y las políticas seguidas al respecto, nos han llevado sin embargo, a una situación que en el presente constituye el meollo del problema, y que en pocas palabras consiste: en una desmedida concentración de los capitales extranjeros, esencialmente norteamericanos, en los sectores manufactureros, planteando desde ahora una serie de graves problemas que comprometen a la economía nacional en su totalidad.

A estas observaciones un tanto genéricas es necesario

añadir algunas otras de tipo más concreto, que nos permitirán, ahora sí, distinguir con mayor exactitud el papel que las inversiones extranjeras y a través de sociedades nacionales, desempeñan actualmente en el país, con la finalidad de que más adelante podamos comentar algunas observaciones que de tal realidad se desprenden y cuya importancia no puede pasar inadvertida para aquellos que se interesen por los problemas nacionales.

A pesar de que México no es una excepción a los planteamientos de orden internacional que ya hicimos, existen dentro de él características muy particulares que en ocasiones le permiten - sustraerse a las consecuencias lógicas que de ellos se desprenden; - en algunas otras, experimentarlas con mayor intensidad que en la generalidad de los casos y en otras aún, crear nuevas situaciones que sólo convienen a sí mismo.

Algunas de estas particularidades son las siguientes:

a. - En virtud de lo dispuesto por la fracción I del artículo 27 Constitucional, en la parte concerniente a la llamada Cláusula Calvo, y por el artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, es necesario considerar a los extranjeros como nacionales, por lo que sería imposible someterlos a regímenes legales diferentes. -

Por mayoría de razón, las aportaciones hechas o las participaciones en capital de estas personas extranjeras, nacionales para nuestra legislación por lo que a tales participaciones se refiere, forzosamente tendrán que ser tratadas como nacionales.

b. - Consecuentemente, no existen en el país ningún tipo de garantías o concesiones para las inversiones extranjeras, que no incluyan a los capitales nacionales.

c. - Se considera que los riesgos que el capital extranjero llegara a correr por factores internos imprevistos, son correlativos a las ganancias que se puedan obtener.

d. - Existe en el país plena libertad de cambios, excepto rarísimos casos, como el de las compañías de energía eléctrica, - que al ser nacionalizadas, se llegó a un arreglo en el sentido de reinvertir en el país determinadas cantidades.

e. - La incompleta legislación sobre la materia, permite una gran flexibilidad en su aplicación.

f. - México se aparta de los postulados generales, debido principalmente a sus altos ingresos por concepto de turismo.

Inútil sería seguir enumerando características para -

mostrar que se trata de un caso particular. México presenta una si tuación en su experiencia con las inversiones extranjeras, que por sus particularidades merece un estudio muy especial y bien individualizado.

Es por esto que a continuación nos proponemos señalar los fundamentos que sustentan a la política mexicana frente a lo que se considera debe significar la inversión extranjera: "en lo que se refiere a la inversión directa extranjera hemos postulado y seguiremos postulando respeto absoluto a nuestras leyes, que se asocien en forma minoritaria al capital nacional, que se constituya en un conducto permanente de las innovaciones técnicas necesarias que se originan en sus matrices extranjeras, que reinvierta un adecuado nivel de utilidades y que, ajustándose a su papel complementario, no venga a desplazar o sustituir a capitales o empresas nacionales que ya están operando dentro del país en condiciones sanas", según palabras del Presidente Díaz Ordaz en su segundo informe de Gobierno.

"México debe guiarse en el futuro por la combinación de varios criterios, algunos de los cuales podrían ser los siguientes:

1. - Criterio de Complementaridad. Este criterio establece el hecho de que las inversiones extranjeras deben ser preci-

samente complementarias para el financiamiento de una tasa adecuada de crecimiento económico sano del país...

2. - Criterio de Flexibilidad. No es posible manejar una política de inversiones extranjeras a base de reglas rígidas. El mundo económico cambia constantemente y toca precisamente al ingenio y habilidad de los funcionarios del Gobierno de México explotar al máximo tales cambios...

3. - Criterio de Equilibrio... que busca orientar y guiar los dos anteriores... "(44)

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

---

(44) Dr. Alfredo Navarrete. Una Política de Inversiones Extranjeras. Ponencia presentada en la Mesa Redonda celebrada en la E.N.E., U.N.A.M., el 15 de Agosto de 1958, págs. 16 y 17.

da social y económica del país". (45)

Por último, y antes de dar por terminado este Capítulo, queremos hacer mención de dos inquietudes que nos han surgido a lo largo de su desarrollo.

La primera de ellas se refiere a las consecuencias - que tanto la legislación como las políticas seguidas en las últimas - décadas han producido en el país. Si ambos medios han tenido por - objeto común el llevar las inversiones extranjeras al sector indus- - trial, es válido entonces afirmar que el proceso de mexicanización ha producido en la actualidad la "desmexicanización" de la industria manufacturera en el país, observación un tanto paradójica que pro- - curaremos fundamentar con datos porcentuales en el Capítulo siguien- te. La segunda es en relación al concepto de nacionalismo económi- co. Pensamos que las políticas seguidas recientemente por funcio- narios y organismos del Gobierno, así como por los grupos de pre- sión del sector privado, nos permiten esbozar una nueva acepción - del concepto. El hecho de que en todo momento se busque y trate de lograr efectivamente el beneficio de ambas partes, intereses extran-

---

(45) José Campillo Sáinz, citado por Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C., La Legislación Mexicana en materia - de Inversiones Extranjeras, México 1968, págs. 2 y 3.

jeros y nacionales, procurando la justa remuneración al capital extranjero al mismo tiempo que la satisfacción de los intereses propios, nos lleva a sostener que en la práctica se ha incorporado la Doctrina de la Justicia Social al concepto mismo del nacionalismo económico.

"El mundo debe cambiar la idea de que la meta por excelencia es lograr las más altas utilidades en el menor tiempo, por la de que es preferible una mayor eficacia general en las inversiones con fines sociales... La humanidad deberá decidir si es más justo y más conveniente vivir en la mayor opulencia rodeado de pobres, o en medio de naciones prósperas, aunque no se alcance excesiva riqueza".<sup>(46)</sup>

---

(46) Discurso del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, pronunciado ante el Congreso de los Estados Unidos de América el 27 de Octubre de 1967, Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C., págs. 68 y 69.

## CAPITULO III

### "CONSIDERACIONES JURIDICO-ECONOMICAS"

#### A. - Una débil Legislación frente a una política dinámica.

Mucho y poco se ha venido hablando en este trabajo de un concepto, que en realidad constituye su objeto. Constantemente nos hemos referido a vocablos tales como: el país, la nación, la sociedad mexicana, el nacionalismo mexicano; hemos hablado de mexicanización y en múltiples ocasiones nos hemos conformado con utilizar el concepto México a secas. La segunda parte de la afirmación inicial, es decir el poco, se refiere no a la cantidad o frecuencia con que hemos utilizado tales conceptos, sino más bien a la casi nula explicación que de los mismos hemos formulado.

Los estudios sociológicos modernos han descubierto un nuevo tipo de sociabilidad esencial a lo humano; se han referido

al hombre distinguiéndolo de lo meramente animal, ya no por su imposibilidad de vivir aisladamente, sino por su capacidad de heredar, cualidad que le permite aprovechar los legados culturales de sociedades pasadas, y que por tanto lo convierte en el único ser que por su propia naturaleza es historicidad en sí mismo, único ser que se constituye en centro de imputación de la herencia cultural y que por tanto progresa. Si añadimos a esta idea, la expresada por José Ortega y Gasset de que "yo soy yo y mi circunstancia"<sup>(47)</sup>, estaremos en condiciones de entender el por qué de nuestro afán en recordar algunas de nuestras experiencias pasadas.

Las personas individuales que formamos parte y a la vez constituimos lo que actualmente es México, no somos exclusivamente lo que en el presente representamos; estamos conformados no sólo por la circunstancia dentro de la cual vivimos, sino por todas las experiencias pasadas de las cuales somos herederos, de modo tal que conocer el presente, significa saber el pasado, vivir y actuar el presente y proyectar el futuro.

Nuestro pasado siempre ha sido una constante lucha; se inicia, si tomamos como punto de partida la Conquista, con la con

---

(47) José Ortega y Gasset, Meditaciones del Quijote. Obras completas, Madrid 1947, Tomo I.

frontación de dos grupos antagónicos, portadores cada uno de ellos - de costumbres, tradiciones, organizaciones, religiones, instituciones, en suma, de culturas completamente distintas. Tres siglos de nuestra historia fueron necesarios para conciliar tan distintas posiciones, que vendrían más adelante a dar por resultado el surgimiento de la Nación Mexicana.

No pretendemos, al referirnos al proceso de fusión de ambas culturas, tomar partido respecto al modo en que se llevó a cabo; simplemente buscamos hacer notar que las intenciones de los conquistadores en el sentido de incorporar a los grupos indígenas al imperio español, significaban, tuvieran o no razón, el enfrentamiento no sólo cultural sino también militar.

Los aborígenes, poseedores de una organización social, de costumbres y tradiciones, así como de una filosofía, que sólo podríamos calificar de distinta frente a las europeas, se hallaban en una posición de franca inferioridad a los adelantos técnicos, si es que cabe tal denominación, de las culturas occidentales, lo que motivó una relación de subordinación en el orden material de los grupos indígenas a los españoles.

El haber llegado a una armonía práctica era simple-

mente imposible, a pesar de que el fenómeno del mestizaje no era desconocido; los presupuestos necesarios para pensar en una nación mexicana no existían; los intereses y objetivos de las autoridades españolas no correspondían a los internos; los españoles habían hecho del poder un monopolio en el que no participaban mestizos y menos aún indígenas; las actividades económicas del país se encontraban bajo su completo control.

Para principios del siglo XIX quizás podría hablarse de un pasado común, de una misma lengua y religión, y de algunos otros factores comunes entre España y sus colonias hispano-americanas; sin embargo, no se hallaban presentes dos condiciones esenciales al concepto de nación: la solidaridad en el presente y lo que es más importante, un sentimiento común para las empresas del futuro.

Los años comprendidos entre la Independencia y el movimiento armado de 1910 sirven de marco principalmente a estas dos últimas observaciones.

La primera fecha señala la liberación política de los dos grupos a que nos hemos referido; también indica toda una serie de intentos, en su mayoría legislativos, tendientes a dar al nuevo país una configuración propia. En ellos se pretendía recoger las ex-

perencias vividas durante la época de la Colonia, no sólo a través del rompimiento con los intereses españoles, sino también buscando las fórmulas teóricas que expresadas en solemnes documentos políticos, mostraran al mundo cuáles eran los ideales y deseos del pueblo mexicano. A partir de este momento se inicia, por decirlo así, una acción, una empresa en común, de la más alta envergadura: se tenía como meta la complicada tarea de darse una organización política, de señalar los moldes a través de los cuales habría de irse desarrollando la vida del país. Todos ellos, los intentos legislativos, siempre fueron elaborados de acuerdo con las teorías más avanzadas de la Ciencia Política, muestra de lo cual lo constituye el pensamiento de este valiente militar y gran visionario político que fue Morelos, definitivo precursor de la época que comentamos. "La idea de la soberanía del pueblo; de los derechos naturales como la libertad política y la igualdad de todos los hombres diferenciados únicamente por el vicio o la virtud; la tesis de la división de Poderes como límite a la arbitrariedad, etc., son ideas del Jusnaturalismo francés, y doctrina de los Enciclopedistas J. Jacobo Rousseau y Montesquieu, pero asimiladas, sentidas y redactadas para ajustarse a las necesidades de México, por el hombre de genio que era Morelos" (48). En el punto décimo-segundo de los "Sentimientos de la Na-

---

(48)Ubaldo Vargas Martínez. Morelos, Siervo de la Nación, Secretaría de Educación Pública, 1963, pág. 151.

ción sostuvo "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".<sup>(49)</sup>

Este tipo de pensamientos con profundo sentido humano, no son privativos del Congreso de Chilpancingo y de la Constitución de Apatzingán; también se encuentran presentes en la generación de grandes pensadores que intervinieron en el Congreso Constituyente de 1856.

Para 1917 ya no nos encontramos con grandes piezas retóricas, ni profundos conocimientos académicos; la tónica que privó en el Constituyente encargado de elaborar la Ley Fundamental que actualmente nos rige, no fue de ninguna manera la que pudiera implantar el tipo de gente que hubiera pasado su juventud en las aulas escolares; más bien se trataba de gente que había condenado el régimen dictatorial del general Díaz, y en prueba de lo cual se habían lanzado a la lucha pocos años antes, era gente que conocía la miseria en carne propia y que no estaba dispuesta a seguir como espectadora en el crecimiento económico del país, que sólo beneficiaba a unos

---

(49) Ubaldo Vargas Martínez. Morelos, Siervo de la Nación. Secretaría de Educación Pública, 1963, pág. 152.

cuantos. Tenían la convicción de que los principios contenidos en la Constitución de 1857 eran justos y expresaban fielmente sus anhelos y necesidades; pero en lo que no creían después de 60 años de experiencia que así lo demostraban, era en su efectividad práctica, de modo tal que lo que se buscaba en esta ocasión era en esencia la fórmula que diera operancia a tales anhelos y necesidades.

Más que la elaboración de una nueva Carta Constitucional, en 1917 se llevó a cabo una revisión de la de 1857, con el objeto no sólo de crear un documento político, sino de corregir los errores cometidos y adiccionarla en todo caso con las disposiciones necesarias, para que las teorías contenidas y las doctrinas expresadas se convirtieran de una elegante declaración de derechos, en una verdadera forma de vida.

El conocimiento directo de los problemas del país que afectaban a las mayorías, y en muchos casos el haberlos vivido y sufrido personalmente, permite a los Constituyentes de Querétaro hacer aportaciones definitivas para el futuro del país, ya que en la actualidad tanto la vida jurídica como política y económica de México, con toda la complejidad que en sí misma encierra, continúa teniendo como punto de apoyo la verdad de los principios entonces establecidos y como tarea por cumplir los deseos en esa época expresa-

cuantos. Tenían la convicción de que los principios contenidos en la Constitución de 1857 eran justos y expresaban fielmente sus anhelos y necesidades; pero en lo que no creían después de 60 años de experiencia que así lo demostraban, era en su efectividad práctica, de modo tal que lo que se buscaba en esta ocasión era en esencia la fórmula que diera operancia a tales anhelos y necesidades.

Más que la elaboración de una nueva Carta Constitucional, en 1917 se llevó a cabo una revisión de la de 1857, con el objeto no sólo de crear un documento político, sino de corregir los errores cometidos y adicionarla en todo caso con las disposiciones necesarias, para que las teorías contenidas y las doctrinas expresadas se convirtieran de una elegante declaración de derechos, en una verdadera forma de vida.

El conocimiento directo de los problemas del país que afectaban a las mayorías, y en muchos casos el haberlos vivido y sufrido personalmente, permite a los Constituyentes de Querétaro hacer aportaciones definitivas para el futuro del país, ya que en la actualidad tanto la vida jurídica como política y económica de México, con toda la complejidad que en sí misma encierra, continúa teniendo como punto de apoyo la verdad de los principios entonces establecidos y como tarea por cumplir los deseos en esa época expresa-

dos.

De todo lo anterior se desprenden algunas consideraciones que debemos hacer notar. Tanto en la Colonia como en el período comprendido entre la Independencia y la Revolución, el país se vió siempre en la necesidad de librar luchas constantes; primero frente a España, para lograr su independencia política y ser considerado un Estado independiente. Durante el siglo XIX se ve envuelto en una serie de pugnas internas que dan por resultado el surgimiento de la Nación Mexicana, época esta última de constante ebullición política y social, durante la cual se registraron hechos históricos tan dolorosos como la mutilación del territorio nacional, y por otro lado, acontecimientos tan importantes como la formación de una conciencia clara acerca del momento en que se vivía y la firme intención de realizar empresas comunes en el futuro. Pasada la relativa calma lograda por el régimen Porfirista, se registra el último gran movimiento armado en la historia de México, quizás el más sangriento de todos. La Revolución Mexicana es, por decirlo así, la muerte de todas las estructuras antiguas sobre las cuales se desarrolló el país hasta principios del siglo actual, señala el punto de convergencia de todos los errores pasados y al mismo tiempo la formación de una verdadera Nación; se recogen las experiencias, se vive turbulentamente

el presente y con intuición asombrosa se dictan las bases que dan nacimiento al México moderno, al México que actualmente sigue luchando, si ya no con el fusil en la mano, sí con toda su energía para lograr mejores niveles de vida, para aquellas personas que como las de hace medio siglo hicieron la Revolución.

Parece como si el destino de los pueblos y especialmente el del nuestro, fuera un constante luchar; su historia confirma lo dicho, y en el momento actual libramos contiendas tan importantes como las pasadas: se pretende por todos los medios lograr un trato justo en los mercados internacionales, se busca la ayuda financiera para acelerar nuestro desarrollo, se fomenta la expansión industrial y, en suma, se trata de dar vigencia a los principios y doctrinas expresados a lo largo de nuestra historia, y que tienen por objeto común, una mejor y más justa repartición de la riqueza concomitante al desarrollo del país.

De las vivencias pasadas, siempre es posible desprender útiles enseñanzas; tanto en su vida interna como en su actuación pública, México se ha apoyado en ellas para no volver a caer en errores ya cometidos. Sabemos que para actuar conforme a los intereses nacionales, no es posible limitar la actividad del Estado a normas tan rígidas que en un momento dado lo obliguen a permanecer como sim--

ple espectador; preferimos cierta flexibilidad que permita actuar con mayor dinamismo y que si es usada con tino y discreción, conduce a la misma seguridad que produce una reglamentación rígida, afirmación comprobada en el campo económico y especialmente en el caso de las inversiones extranjeras. En el terreno legislativo en general, debido en buena parte a las injusticias sufridas en el pasado, México se ha caracterizado por ser un profundo conocedor de los problemas humanos y así lo ha demostrado a través de sus diversas Constituciones, que siempre han contenido magníficas declaraciones de derechos y novedosos conceptos, como es el caso del principio de la justicia social incorporado al derecho de propiedad, o la inclusión de las garantías sociales que contiene nuestro artículo 123 Constitucional.

Conocedores de la importancia que los intereses extranjeros, esencialmente norteamericanos, han tenido en el país durante el presente siglo, nuestros legisladores no han llevado a cabo las reglamentaciones secundarias que aparentemente se hacen necesarias, sino que se ha considerado conveniente controlar el capital extranjero a través de reglamentaciones generales, complementadas con políticas muy dinámicas.

Esta actitud de dar mucha importancia a las políticas -

seguidas por el Gobierno respecto al capital extranjero que actúa en la economía nacional, surge al mismo tiempo que se inicia la historia de las inversiones extranjeras en el país. En un principio se ca racterizan por fomentar todo tipo de inversión y sin limitación alguna; pero a partir de la Revolución adquieren un matiz marcadamente nacionalista, ya que en buena medida realizan los principios de este tipo que contiene la Constitución de 1917.

El hecho de tratar al capital extranjero mediante la combinación de una legislación incompleta y una serie de directrices de tipo administrativo que en buena parte la complementan, constitu ye, al decir de Siqueiros "una espada de dos filos, ya que al inver- sionista extranjero sólo se le informa de las directrices vigentes, - pero sin asegurarle que las mismas no podrán sufrir cambios al si- guiente día. Lo anterior plantea incertidumbre, inseguridad y even- tuales reclamaciones de trato retroactivo. Lo que el criterio admi- nistrativo permite hoy, puede restringirlo o prohibirlo mañana; por lo contrario, lo que hasta ahora era drástica negativa, se convierte en pocos años en tolerancia o aceptación. Esta situación desorienta al inversionista, confunde al jurista, y puede propiciar un ambien- te de malestar hacia las autoridades". (50)

---

(50) José Luis Siqueiros, Aspectos Jurídicos en Materia de Inversiones Extranjeras, El Foro, Quinta Epoca, Núm.6, abril-junio, - 1967, págs. 87 y 88.

A pesar de que estamos completamente de acuerdo con la observación transcrita, pensamos que en la práctica y bajo las condiciones y antecedentes que privan en la actualidad, no representa mayor peligro, ya que la flexibilidad obtenida frente a una legislación deficiente, ha sido usada en los últimos veinte o treinta años con el mayor cuidado posible y aplicada siempre dentro de ciertos límites que permiten presumir que no va a cambiar de la noche a la mañana. Además, los últimos conflictos en los que han sido partes las compañías o intereses extranjeros y el gobierno mexicano, como es el caso de la nacionalización de las empresas de suministro de energía eléctrica, han demostrado que este último, el gobierno mexicano, no pretende abusar de esta situación que se presenta en el país, sino que por el contrario, está dispuesto a encontrar en la medida de lo posible, la satisfacción de las pretensiones de ambas partes, lo que ha infundido un ambiente de confianza en el inversionista extranjero, que así lo demuestra con su creciente participación en los sectores industriales de la economía nacional.

Por otro lado, también inspira seguridad a los mexicanos frente a los intereses extraños, ya que el contar con el apoyo del gobierno, en el caso de que se presentaran circunstancias que pusieran en peligro sus intereses y que humanamente sería imposible -

que previera la legislación, por bien elaborada que fuera, infunde confianza y lleva a realizar empresas que de otra manera no tendrían caso intentar.

B. - Panorama actual:

Desde el inicio de este estudio hemos considerado que el Capítulo dentro del cual se describiera el papel que en la actualidad juegan las inversiones extranjeras en el país, sería el que representaría mayor importancia, ya que si en varias ocasiones nos hemos referido al pasado, ha sido con el único objeto de comprender mejor la situación presente. Sin embargo, ahora que pretendemos desarrollar las ideas que anteriormente hemos venido anunciando, nos encontramos con que en buena parte ya han sido tratadas, y que las conclusiones que en un principio pensamos eran novedosas, quizás a estas alturas ya no lo sean, sino que más bien se constituyan en simples deducciones lógicas de los planteamientos anteriores.

Nuestra intención es señalar en forma esquemática, a través de una simple enunciación, los factores más importantes tanto internos como externos, que nos permitan presentar una imagen clara de las tendencias que en los momentos actuales caracterizan a las inversiones extranjeras en México.

De los medios utilizados por el país para controlar y dirigir la participación de capitales extranjeros en la economía nacional, se desprenden las siguientes consideraciones:

a. - La política selectiva seguida en los últimos años, demuestra que el país ha alcanzado un considerable grado de desarrollo, ya que el capital extranjero sólo es solicitado y admitido en determinados renglones económicos.

b. - La incompleta legislación vigente sobre la materia, ha demostrado ser incapaz de controlar situaciones tales como la concentración desmedida de capitales extraños en los sectores manufactureros. Tan deficiente ha sido, que plantea contradicciones como la siguiente: desde el punto de vista legal la gran mayoría de las sociedades que actúan en el sector industrial son mexicanas, tanto porque el criterio para otorgar la nacionalidad a una sociedad no se refiere de manera alguna a la procedencia del capital, como por las disposiciones insuficientes que pretenden mantener la participación minoritaria de los extranjeros; sin embargo para nadie es novedad que tales sectores industriales se encuentran controlados casi en su totalidad por los intereses ya no en general extranjeros, sino particularmente norteamericanos.

c. - Ambos medios, política y legislación, han dado por resultado que ya no exista en México ningún tipo de inversión tradicional; se han recuperado los enclaves económicos clásicos y se ha tenido éxito para desviar el grueso de las inversiones hacia el proceso de industrialización, que desde luego en la actualidad cuenta con los renglones más dinámicos.

"Según cálculos preliminares, se estima que entre 1960 y 1965 el valor total de las inversiones extranjeras privadas aumentó en el país de Dls. 1,080 millones a 1,600 millones y que tanto la nueva inversión, como la reinversión de las utilidades y el producto de las desinversiones en los sectores tradicionales (especialmente la minería), se dirigieron a las industrias de transformación y los servicios no financieros. En lo que va de la presente década, el valor de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero aumentó de Dls. 600 millones a casi 1,200 millones, y en el sector de los servicios (excluido por ley el sector de intermediarios financieros) de Dls. 250 millones a 400 millones"<sup>(51)</sup>

"Mientras que todavía en 1938, del total de las inversiones extranjeras directas, el 25% correspondía a la minería, el 32% a la producción de energía y el 31% al transporte, en 1960 los -

(51) Miguel S. Wionczek, ob. cit., pág. 15.

sectores mencionados tenían tan sólo una participación de 16.1% y 3% respectivamente. La participación de las inversiones extranjeras directas en las industrias de transformación respecto al total de las inversiones extranjeras aumentó correspondientemente de un porcentaje mínimo en 1938 al 56% en 1960. Según datos del Banco Nacional de Comercio Exterior, las inversiones directas de los Estados Unidos que hasta la época más reciente habían participado con un 80% del total de las inversiones extranjeras, estaban distribuídas en 1965 de la siguiente manera: Industria de Transformación 56%; - Industria Minerometalúrgica y Siderúrgica el 13%; Comercio 10%. - Con esto se ha conseguido uno de los objetivos más importantes de México, que es precisamente el hacer participar al inversionista extranjero en el desarrollo del sector industrial". (52)

d. - El régimen tributario tendiente a beneficiar a las industrias nuevas y necesarias que se establezcan en el país, así como la política arancelaria que también tiene por objeto proteger a este tipo de industrias, han contribuído al fomento de un intenso proceso de industrialización, sólo que en la actualidad se hace necesaria una revisión de estas medidas, puesto que en bastantes casos se

---

(52) A. Bohrisch y W. König, ob. cit., págs. 17 y 18.

ha podido observar que se abusa de ellas, en el sentido de que la industria que a ella se acoge, queda colocada en una situación en la que la falta de competencia la lleva a producir con costos bastante altos, y no aprovechar debidamente la capacidad instalada, pues se sabe que en última instancia se cuenta con un mercado seguro y dentro del cual la competencia es mínima y a veces nula.

e. - Otro tipo de hechos tendiente no sólo a impulsar la industrialización del país, sino que en forma general se constituyen como factores determinantes para cualquier tipo de inversión, podrían ser los siguientes: México, a diferencia de la gran mayoría de los países latinoamericanos, goza de estabilidad política, económica y monetaria; en él no existen restricciones al cambio o a la repatriación de utilidades y capitales, cuenta con mano de obra barata, que aunada al hecho de ser país limítrofe a los Estados Unidos, implica buenas oportunidades para aquellas empresas norteamericanas que requieran fuertes cantidades de este factor productivo; además, México se perfila como factor determinante para los mercados de la ALALC y para cualquier otro mercado latinoamericano, lo que en verdad interesa mucho a los capitales extranjeros, pues para ellos representa la llave de entrada a los mismos.

Todas las circunstancias que hemos señalado y que se

han venido dando en México en los últimos años, no son suficientes para tener una visión general del papel que las inversiones extranjeras juegan en la actualidad. Es necesario complementarlas con algunos hechos que a partir de la segunda guerra mundial caracterizan las inversiones efectuadas en latinoamérica. En realidad estas circunstancias que se presentan a partir de 1945 y conforman un nuevo comportamiento de los capitales extranjeros frente a la América Latina, son en su mayoría de carácter netamente económico, por lo que no nos referiremos a ellas, ni siquiera a su simple enunciación, más bien describiremos la situación a que dieron lugar.

Desde el momento en que las inversiones extranjeras comienzan a desligarse de los sectores clásicos, para encaminarse a las ramas industriales de base (metales básicos y metalurgia, productos de minerales no metálicos, química y petroquímica, papel y productos de papel), van cobrando importancia los mercados internos de los países receptores, que en última instancia vienen a condicionar la amplitud del proceso de sustitución de importaciones. Este proceso determina a su vez lo que en la actualidad caracteriza a las inversiones extranjeras, pues si su objeto es sustituir importaciones en el país receptor, la exportación de manufacturas queda relegada a un segundo término, lo que da por resultado final que las in

versiones extranjeras no contribuyan a introducir o a asociar al país objeto de las inversiones, al proceso de interdependencia mundial.

"Todas estas tendencias (las sufridas por la economía internacional a partir de 1945) han afectado profundamente el rol de la inversión privada extranjera en los países en desarrollo. En primer lugar, ha disminuído la importancia relativa de ésta en la formación de capital interno y en el conjunto de los recursos externos que se incorpora a esos países. En segundo lugar, la inversión privada extranjera sigue cumpliendo y ha diversificado su papel como transmisora de la tecnología desde los países industrializados a los países en desarrollo: al radicarse en un gran número de actividades, particularmente industriales, ha permitido un acceso mucho más amplio de estos últimos a la tecnología moderna. En tercer lugar, al concentrarse las inversiones extranjeras en actividades destinadas a sustituir importaciones, sin realizar un aporte significativo a la exportación de manufacturas, han dejado de cumplir su rol tradicional de asociar más estrechamente a los países en desarrollo a la economía internacional". (53)

---

(53) CIES, Roberto Campos y Aldo Ferrer, ob. cit., págs. 8 y 9.

C. - Planteamiento de una nueva tesis:

Si las finalidades de nuestros legisladores y los objetivos de las políticas seguidas en los últimos treinta o cuarenta años, hubieran sido exclusivamente llevar al capital extranjero a los sectores industriales, podríamos concluir que en la actualidad tales fines y objetivos se hallan plenamente cumplidos. En el presente es posible afirmar que la casi totalidad de las inversiones extranjeras directas, se encuentran efectuadas en los diversos renglones de la industria manufacturera; hecho no sólo atribuible a los esfuerzos políticos y legislativos del país, sino también a los propios intereses extranjeros que en tales renglones, han encontrado mejores y mayores beneficios.

Sin embargo, la situación no estaba prevista tal como se nos presenta. Por lo que concierne a la parte legislativa, es fácil demostrar, a través de una interpretación que vaya al espíritu de las leyes y reglamentaciones que a este punto se refieran, que la intención del legislador al tratar de encauzar los capitales extranjeros y dirigirlos a los sectores industriales, nunca significó el permitir que éstas se convirtiesen en mayoría con todas las consecuencias que de ello se desprende.

Por otro lado, el concepto del nacionalismo económico expresado en el sentido de que las inversiones extranjeras habrían de convertirse en un medio efectivo de la política nacional de industrialización, y el de que el capital extranjero debería desempeñar un papel complementario del ahorro nacional, con el objeto de lograr un desarrollo económico acelerado, constituyen argumentos suficientes para comprobar que en ningún momento se ha deseado su participación mayoritaria en los sectores industriales, considerados como los renglones más dinámicos de la actividad económica nacional.

La concentración de capitales norteamericanos en los sectores manufactureros de la industria nacional, a pesar de que no fue deseada por la legislación mexicana, sí fue propiciada por las deficiencias que la caracterizan, ya que éstas se constituyen como los medios a través de los cuales se logra dicha concentración. El artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y las disposiciones que adoptan controles o mecanismos inoperantes, para mantener en términos reales las participaciones extranjeras en situación minoritaria, son los principales responsables de la realidad que priva en la actualidad. El primero ha dado lugar a que tengamos una industria legalmente mexicana, ya que la mayoría de las sociedades que ac-

túan dentro de este sector, se han constituido conforme a las leyes mexicanas y tienen un domicilio social dentro de la República; cabría preguntarnos si el llenar tales requisitos significa que el capital con que operan esas sociedades, mexicanas por ley, pertenece realmente a las nacionales, y en caso de que no lo sean, si los fines que estos capitales persiguen son acordes a la solución de las necesidades y problemas de la Nación Mexicana. Las segundas se constituyen como simples obstáculos a los inversionistas extranjeros, sin representar en la mayoría de los casos una solución de fondo.

"... lo que obviamente faltó era la clara visión de la interdependencia entre las distintas políticas económicas y sociales necesarias para conseguir al mismo tiempo dos objetivos político-económicos considerados de primera importancia: la creciente independencia de México y la industrialización acelerada". (54)

D. - Análisis de la tesis planteada:

De la situación que acabamos de describir se desprenden una serie de consecuencias jurídicas, políticas y económicas, algunas de las cuales vamos a comentar, para mostrar la importancia que encierran. Cada una de ellas merece en realidad una atención muy es-

---

(54) Miguel S. Wion zek, ob. cit., pág. 18.

túan dentro de este sector, se han constituido conforme a las leyes mexicanas y tienen un domicilio social dentro de la República; cabría preguntarnos si el llenar tales requisitos significa que el capital con que operan esas sociedades, mexicanas por ley, pertenece realmente a las nacionales, y en caso de que no lo sean, si los fines que estos capitales persiguen son acordes a la solución de las necesidades y problemas de la Nación Mexicana. Las segundas se constituyen como simples obstáculos a los inversionistas extranjeros, sin representar en la mayoría de los casos una solución de fondo.

"... lo que obviamente faltó era la clara visión de la interdependencia entre las distintas políticas económicas y sociales necesarias para conseguir al mismo tiempo dos objetivos político-económicos considerados de primera importancia: la creciente independencia de México y la industrialización acelerada". (54)

#### D. - Análisis de la tesis planteada:

De la situación que acabamos de describir se desprenden una serie de consecuencias jurídicas, políticas y económicas, algunas de las cuales vamos a comentar, para mostrar la importancia que encierran. Cada una de ellas merece en realidad una atención muy es-

---

(54) Miguel S. Wion zek, ob. cit., pág. 18.

pecial, ya que individualmente constituyen grandes campos de interesante investigación para los especialistas de las ramas a que pertenecen.

Desde el punto de vista jurídico, son dos las ideas - que fundamentalmente se desprenden. No pretendemos limitar a dos las múltiples consecuencias jurídicas, que de la concentración de capitales extranjeros en la industria manufacturera mexicana se desprenden, sino señalar que todas ellas, tendrían como punto de llegada, una o ambas de las conclusiones siguientes:

a). - El mecanismo o medio de control adoptado por nuestra legislación, con el objeto de mantener la participación del capital extranjero en condiciones minoritarias, no resuelve el problema del apoderamiento por parte de los intereses extranjeros de los sectores que componen la industria manufacturera en México, ya que en muchos casos resulta insuficiente y poco eficaz; además de que, como señala Wionczek: "En la época en que la estructura corporativa en los países avanzados está experimentando cambios básicos, el control real sobre las actividades de estas grandes entidades productivas, que operan en escala mundial se ejerce no tanto mediante el control de su capital como a través del control de la tecnología de que disponen".<sup>(55)</sup>

---

(55) Miguel S. Wionczek, ob. cit., pág. 20.

b). - La legislación mexicana vigente, no garantiza la nacionalización del proceso de industrialización.

Las observaciones de carácter político que podrían hacerse son innumerables; sin embargo, solamente señalaremos algunas de ellas por considerarlas de mayor importancia.

a). - Conocidos los medios a través de los cuales se han venido desarrollando las políticas de México frente al capital extranjero, y sin olvidar que la principal base de sustentación de las mismas es el nacionalismo económico, resulta lógico concluir que entre éste y las condiciones prevaecientes hoy en día en la industria manufacturera, se presenta una nueva situación conflictiva. Si la política actualmente seguida en el país se caracteriza por sus pretensiones de hacer del capital extranjero un medio efectivo de la política nacional de industrialización, y por corresponderle al mismo un papel complementario del ahorro nacional, no es posible dejar de señalar una abierta oposición frente a la situación que priva en las actividades de la manufactura mexicana.

b). - La observación anterior nos obliga a formular, haciendo la aclaración por anticipado de que carecemos de los conocimientos técnicos necesarios para ello, algún principio de solución al conflicto planteado.

Lo primero en lo que se nos ocurre pensar es en algún mecanismo que nos llevara a la nacionalización de la industria manufacturera del país en términos reales, efectivos y prácticos y no puramente jurídicos.

Pensamos que de las experiencias pasadas se puede obtener algo en claro: tanto la nacionalización de los enclaves económicos clásicos, como la necesaria mexicanización en un futuro no lejano, de los sectores manufactureros en el país, han sido situaciones que el mismo México ha propiciado, es decir, durante la época del Porfirismo se procuró por todos los medios que los capitales extranjeros pusieran en marcha una serie de obras de infraestructura, que más tarde se convertirían en los objetos de la nacionalización; en la misma forma, a partir de 1940 se inicia una campaña de tipo político-legislativo con el fin de llevar las inversiones extranjeras a los renglones industriales, los cuales en el momento actual representan la situación conflictiva. Así nuestros legisladores y políticos, no sólo han permitido que se presenten estas situaciones, sino que en buena parte las han propiciado.

De lo anterior se desprende que en este momento nuestra atención y nuestros esfuerzos han de fijarse más que en la forma como se resuelva el conflicto actual, en la previsión de nuevos

conflictos que puedan surgir en nuestras relaciones venideras con los capitales foráneos, y en la medida de lo previsible procurar que las mismas no se presenten. Parece como si la antítesis de la tesis con que venimos trabajando, a la vez que produzca una síntesis acorde a nuestros anhelos nacionalistas, tuviera por misión contener fórmula tal, que no permitiera que se produjesen nuevas tesis.

c). - Para cualquier solución que pretenda llevarse a cabo en los próximos años, es necesario tomar en cuenta en forma especial dos hechos, con los que no se contaba cuando se realizó la mexicanización de los sectores básicos, éstos son: 1). - En la actualidad es posible aprovechar la inmensa fuerza económica que representa el Gobierno Mexicano, el cual a través de algunas medidas o juegos económicos válidos, podría representar fuerzas de presión definitivas en la consecución de los objetivos que previamente se hubieran establecido; y 2). - La posición lograda por México en el campo internacional, es definitivamente privilegiada, lo que le permite actuar con una mayor cantidad de recursos y lograr en un momento dado, apoyos o presiones, que de otra manera sería imposible reunir. Además, tal posición ha llevado a México a colocarse como una especie de líder de los países latinoamericanos, lo que si por un lado representa mayores responsabilidades y obligaciones, por el otro implica mayor influencia o peso frente a los países altamente desarrollados.

Por último, cabe señalar algunas consecuencias de - tipo económico, que en alguna forma pudieran tener conexión con la concentración de los capitales foráneos en la industria manufacturera del país. En ocasiones por considerar que ya han sido mencionadas anteriormente y en algunas otras más por no tener conocimientos suficientes para su exposición detallada, nos limitamos a continuación a una simple enunciación de tales planteamientos económicos.

a). - En la actualidad el poder que ejercen los grandes consorcios económicos se lleva a cabo, más por un control tecnológico, que a través de la clásica participación mayoritaria en el capital de la empresa, lo que da lugar a una nueva dependencia del exterior: "Nadie puede negar, y los datos disponibles lo comprueban sin lugar a dudas, que en las condiciones actuales la continuación de la tasa del crecimiento económico socialmente aceptable - entre 6 y 7% del PNB al año- depende en gran medida de la disponibilidad de recursos exteriores de origen público y privado y de la transferencia continua de las nuevas tecnologías hacia México. En vista de que existen obvias limitaciones para conseguir recursos externos a través de los canales de la ayuda económica y del endeudamiento directo con los mercados internacionales de capital y, ade

más, de que no existen condiciones propicias para la amplia absorción de la tecnología libremente disponible en el ámbito mundial, la parte substancial de capital y tecnología, tienen que venir en forma de inversión privada extranjera". (56)

b). - La sustitución de importaciones sin exportación de manufacturas, que en la actualidad caracteriza las inversiones extranjeras en Latinoamérica, plantea graves problemas respecto al progresivo aislamiento de las economías de éstas, frente a los mecanismos de comercio internacional. "Pero para todos (los países latinoamericanos) es cierto que la producción de manufacturas está eminentemente encerrada en los mercados internos y, representando ella entre el 50 y el 60% de la producción de bienes, no se exporta en ningún caso más del 2 o 3% de la producción industrial, medido ese porcentaje como una relación entre las exportaciones y el producto bruto industrial. Más del 90% de las exportaciones latinoamericanas continúan proviniendo de las actividades primarias tradicionales". (57)

c). - El hecho de que la exportación de manufacturas

---

(56) Miguel S. Wionczek, ob. cit., pág. 18.

(57) CIES, Roberto Campos y Aldo Ferrer, ob. cit., pág. 10.

sea prácticamente nula, convierte a las inversiones extranjeras en -- un factor limitativo del desarrollo industrial, ya que: "En las circuns-- tancias de la economía moderna, la concentración industrial y las eco-- nomías de escala, la especialización de las plantas y el alargamiento de las production runs, la existencia de altos niveles de utilización en la capacidad instalada, son condiciones determinantes del nivel de cog-- tos y de la tasa de crecimiento de la producción manufacturera. La ex-- portación de manufacturas, al ampliar los mercados, viabiliza la in-- corporación de esos factores de expansión de la producción industrial en cada economía nacional. Por el otro lado al acelerarse la tasa de -- expansión industrial, se acrecienta el nivel de ganancias de las empre-- sas y, en consecuencia, su posibilidad de ampliar la capacidad produc-- tiva, incorporar nuevos equipos que introduzcan los avances tecnológi-- cos más recientes y rebajar los costos". (58)

Es así como en la actualidad y en la mayoría de los ca-- sos, las inversiones extranjeras esencialmente norteamericanas, ac-- túan en Latinoamérica como eslabón principal de un círculo vicioso, -- que, contrariamente a su papel en el pasado, mantiene a los países -- atrasados en su mismo estadio de subdesarrollo.

---

(58) CIES, Roberto Campos y Aldo Ferrer, ob. cit., pág. 12.

## CONCLUSIONES.

I. - El otorgamiento de nacionalidad a una sociedad plantea graves problemas de fundamentación jurídica; sin embargo nuestra legislación, siguiendo la práctica internacional, distingue entre sociedades mexicanas y extranjeras.

II. - En el artículo 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización se establece tal distinción a través de la adopción de un criterio doble, que nos permite calificar a una sociedad de mexicana: - el del domicilio social y el de la constitución de la sociedad conforme a las leyes de la República. Por lo que las sociedades que no cumplan con tales requisitos, son consideradas como extranjeras.

III. - No existe en México una legislación única y sistemática que nos permita conocer el tratamiento legal que reciben las inversiones extranjeras. La falta de unicidad de criterios y fines que caracterizan a las normas contenidas en las muy distintas reglamentaciones, y que de alguna manera pueden afectar al capital foráneo que -

actúa dentro de la economía nacional, pretende ser resuelta mediante una serie de decretos, circulares y disposiciones administrativas, tendientes a dar operancia práctica a los principios fundamentales contenidos en la Constitución y sus leyes reglamentarias. Limitados por estas circunstancias, los análisis críticos de la legislación vigente resultan parciales y responden más a la división adoptada en esta tesis, que a los fines sistemáticos que serían de desearse.

IV. - La legislación sobre inversiones extranjeras, prácticamente nula antes de 1917, y deficiente en cuanto a su reglamentación secundaria a partir de esa fecha, ha requerido por lo mismo la complementariedad de políticas gubernamentales y de los sectores privados de presión, las cuales actuando en forma muy dinámica han llegado a constituirse, principalmente desde 1940, como verdaderos principios rectores del tratamiento que recibe el capital foráneo.

V. - Tales políticas se caracterizan desde el inicio de las inversiones extranjeras en México, hasta la caída del General Díaz, por procurar la entrada al país de los capitales del exterior no sólo sin limitación alguna, sino mediante una propaganda que mostraba a la nación como poseedora de grandes riquezas naturales que prometían exorbitantes beneficios a las compañías extranjeras que vinieran a explotárlas.

VI. - La ausencia de legislación y el desmedido afán - de mejoras materiales como objetivo principal de las políticas segui das por las autoridades porfiristas, hacen imposible mantener un - cierto equilibrio entre los capitales extranjeros provenientes del - continente europeo y los capitales norteamericanos. Además de los beneficios o utilidades que lógicamente eran de esperarse de tales - inversiones, las efectuadas por compañías norteamericanas respon- dían a su vez, a fines u objetivos de carácter no solamente económi- co, sino también político, ya que a través de ellas se ponía en mar- cha la política sostenida por su gobierno y conocida con el nombre - de "penetración pacífica". Como consecuencia lógica de la situación anterior, se realiza la apropiación de los sectores básicos de la eco- nomía nacional, por parte de los intereses norteamericanos.

VII. - Frente a la necesidad, por un lado, de admitir - los capitales extranjeros, y por otro de dar cumplimiento a lo esta- - blecido por la Constitución de 1917, comienza a desarrollarse una po- lítica de mexicanización tendiente a recuperar los enclaves económi- cos clásicos.

VIII. - La época comprendida entre 1876 y 1910, revig te en este trabajo importancia muy especial, porque o bien plantea - el inicio de fenómenos cuyas consecuencias aún experimentamos, o

bien porque el conocimiento de tales fenómenos se hace necesario para la mejor comprensión de posteriores situaciones creadas por las inversiones extranjeras.

IX. - Durante la época precisada en la conclusión anterior, se obtuvo crecimiento y no desarrollo económico. En lugar de fijar restricciones a las empresas extranjeras, se fomentó su establecimiento de modo tal, que la forma en que se llevaron a cabo las inversiones fue prácticamente en su totalidad a través de sociedades o sucursales de éstas, constituidas en el exterior y destinadas a operar en México.

X. - El Nacionalismo surgido de la Revolución va a tener como misión antes que nada la recuperación de los sectores económicos básicos, ya que si la idea central de ese concepto era la de obtener el mayor provecho posible de los beneficios que se derivan del crecimiento económico en favor de los nacionales, cualquier actividad en favor de esta tendencia implicaba como condición sine qua non, la posesión por mexicanos de tales sectores.

XI. - De todo lo anterior es posible desprender un razonamiento de tipo dialéctico que nos da una idea de conjunto de toda la problemática tratada en la primera parte de este trabajo, además de -

la oportunidad de expresar la concepción muy especial que del tema nos hemos formado: en primer lugar una tesis representada por la fuerte participación del capital extranjero durante el Porfiriato, con la consecuente apropiación de los sectores económicos primarios. Frente a ella y en calidad de antítesis, el sentimiento nacionalista que no permite concebir un desarrollo económico del país bajo tales circunstancias, y como producto conciliatorio de la oposición entre ambas, es decir como síntesis, el proceso iniciado en la década de los treinta, con el objeto de recuperar los sectores económicos básicos de la economía nacional y cuyo fin acabamos de presenciar hace escasos dos años, con la nacionalización de la industria azufrera.

XII. - En la actualidad las inversiones a través de sociedades extranjeras o sucursales o agencias de éstas, han perdido importancia. Aparentemente debido al proceso de reglamentación jurídica y políticas seguidas, ya que si bien es cierto que el tratamiento jurídico que reciben es en todos sentidos más severo que el que se da a las sociedades mexicanas, y que la política que actualmente se sigue las coloca en un plano notoriamente menos favorable que en el que se hallan las sociedades mexicanas, la razón fundamental de su desaparición ha surgido de la contradicción que se plantea, entre las disposiciones relativas a la atribución de la nacionalidad a las sociedades y

la realidad económica existente.

XIII. - Toda la reglamentación destinada a limitar la actuación de las sociedades extranjeras en el país, elaborada con el objeto de reservar para los mexicanos buena parte de la riqueza territorial, así como los beneficios derivados de las actividades industriales que por su importancia requieren de participación nacional mayoritaria, quedan burladas si recordamos que el criterio para calificar a una sociedad de mexicana, atiende a formas puramente legales, que no cumplen las intenciones económicas del legislador.

XIV. - Decimos que las intenciones del legislador desde el punto de vista económico se ven burladas, porque es relativamente fácil constituir una sociedad conforme a las leyes mexicanas y señalarle un domicilio social dentro de la República y consecuentemente ser objeto de todas las prebendas y beneficios, señalados en la reglamentación jurídica como privativos de las sociedades mexicanas.

De esta deficiencia legal resulta que los capitales extranjeros, aunque parezca contradictorio, encuentran un amplio campo de acción, y obtención de mayores beneficios, actuando a través de sociedades constituídas en la República, que a través de sociedades extranjeras o agencias o sucursales de éstas.

XV. - Los factores y fuerzas que determinan la realidad económica, han sido los criterios fundamentales que han obligado al país, por un lado, a mantener una legislación sobre inversiones - extranjeras, por muchos conceptos criticable y, por otro, a establecer y seguir políticas determinadas tendientes a remediar las deficiencias legislativas.

XVI. - La conocida Cláusula Calvo establecida en la - fracción I del artículo 27 Constitucional, y la llamada Cláusula de Ex - clusión de Extranjeros contenida en el artículo 8o. del Reglamento - de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, re - formado por decreto del primero de agosto de 1939 y en vigor desde - el 21 del mismo mes y año, son principios de observancia general - que se encuentran presentes, el primero, en toda la dispersa legisla - ción que a la intervención del capital foráneo se refiere, y el segun - do, también de observancia genérica, pero lógicamente limitado al ti - po de sociedades que el propio artículo determina.

XVII. - De los artículos 7o., 8o. y 10o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, - fracción III del artículo 3o. del Decreto de 1944 y segunda, cuarta, - quinta y décimoprimera de las normas dictadas por la Comisión Mix - ta Intersecretarial, se desprende el mecanismo ideado por nuestro -

legislador con el objeto de mantener la participación de los capitales - extranjeros en condiciones minoritarias con respecto a las nacionales. Independientemente de que la situación creada por el mecanismo ha de mantenerse en condiciones de poderse verificar en cualquier momento, la práctica demuestra que en muchos casos es inoperante.

XVIII. - Las finalidades perseguidas por nuestro legislador tuvieron como objetivo inmediato, recuperar y conservar para los mexicanos las riquezas naturales del país y constituir a los mismos - como receptores de los beneficios derivados de su explotación. Dentro de los objetivos a largo plazo nuestro legislador, siguiendo los canones necesarios para iniciar el proceso de desarrollo económico del país, buscó encauzar la participación de los capitales extranjeros en las diversas ramas industriales, establecidas y por establecerse en - México.

XIX. - La situación privilegiada que de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias se desprende y, en general del - régimen fiscal aplicable a las sociedades mexicanas con minoría de - participación extranjera, refuerzan el argumento de que dentro de los fines legislativos propuestos, se encuentra la clara tendencia de diri-- gir el grueso de las inversiones extranjeras al sector industrial.

XX. - Los esfuerzos legislativos del México post-revolucionario por reglamentar los intereses extranjeros en las diversas actividades de la economía nacional, no han surtido los efectos esperados, debido principalmente a dos deficiencias de fondo: el criterio de otorgamiento de nacionalidad a las sociedades y el mecanismo de control adoptado para mantener la participación minoritaria del capital extranjero en las sociedades mexicanas.

XXI. - Las condiciones dentro de las cuales México tuvo que desarrollar sus primeras políticas, representativas del nacionalismo surgido en la Revolución y tendientes a recuperar los enclaves económicos clásicos, fueron muy adversas y desventajosas.

A partir de 1940 se consideró que tales políticas debían tener por objeto convertir las inversiones extranjeras en un medio efectivo de la política nacional de industrialización:

XXII. - En los últimos treinta años las políticas gubernamentales se han caracterizado por constituirse en factores decisivos de interpretación desde el punto de vista legal, y convertirse en principios guías de los destinos económicos del país. Situación lamentable, ya que la primera de estas funciones es indudablemente tarea legislativa y la segunda, objetivo esencial de un organismo de planeación económica.

XXIII. - Otra práctica que resulta muy peligrosa, es la de que la Secretaría de Relaciones Exteriores, facultada por la reglamentación vigente para otorgar el permiso de constitución de una sociedad, sea la que decida, basada exclusivamente en argumentos de tipo jurídico y generalmente de carácter formal, si a tal o cual sociedad se le permitirá actuar dentro de la economía nacional.

XXIV. - Los criterios que sustenta la política mexicana frente a lo que se considera debe significar en la actualidad la inversión extranjera, son los de complementariedad, flexibilidad y equilibrio, dentro de los cuales destacan los fundamentos siguientes: respecto absoluto a nuestras leyes, asociación en forma minoritaria al capital nacional, aportación de nuevas tecnologías, reinversión de un adecuado nivel de utilidades y no venir a desplazar a empresas nacionales que ya se encuentran operando en el país.

XXV. - Principalmente debido a las políticas seguidas en las últimas décadas, en el sentido de conducir los capitales extranjeros a los sectores industriales, es válido afirmar que el proceso de mexicanización ha producido la desmexicanización de la industria manufacturera en el país.

XXVI. - El hecho de que en todo momento se busque y -

trate de lograr efectivamente el beneficio tanto de los intereses extranjeros como nacionales, procurando la justa remuneración al capital extranjero, al mismo tiempo que la satisfacción de los intereses propios, nos lleva a sostener que en la práctica se ha incorporado la Doctrina de la Justicia Social, al concepto mismo del nacionalismo económico.

XXVII. - La fórmula adoptada por México a partir de la Revolución, respecto al tratamiento de las inversiones extranjeras a través de sociedades mexicanas, parece haber sido la de políticas muy dinámicas frente a una legislación deficiente.

XXVIII. - La política selectiva que en la actualidad se sigue, demuestra que México ha alcanzado un grado de desarrollo tal, que las inversiones extranjeras no son necesarias, ni admitidas, en muchas de nuestras actividades económicas.

XXIX. - La incompleta legislación ha sido incapaz de controlar situaciones tales como la concentración desmedida de capitales norteamericanos en las industrias manufactureras del país, a pesar de que desde el punto de vista legal, la gran mayoría de las so- ciedades que operan dentro de estos sectores sean mexicanas.

XXX. - Ambos medios, política y legislación, han dado como resultado que ya no exista en el país ninguna clase de inversión extranjera de tipo tradicional.

XXXI. - Los factores que a partir de la segunda guerra mundial caracterizan a las inversiones extranjeras en Latinoamérica, y de cuyos efectos México se sustrae parcialmente, sin llegar a constituir una excepción, son fundamentalmente: la sustitución de importaciones, que da por resultado que la exportación de manufacturas pase a un segundo plano y que por tanto conduce a que las inversiones extranjeras no contribuyan a introducir o a asociar al país receptor, al proceso de interdependencia mundial.

XXXII. - Todo lo anterior nos lleva al planteamiento de una nueva tesis, consistente en la concentración de los capitales foráneos en los renglones manufactureros de la industria nacional. Concentración que si bien nunca fue deseada por nuestra legislación, sí fue propiciada indirectamente por ella, ya que sus deficiencias (criterio para el otorgamiento de nacionalidad a una sociedad y mecanismo de control para la participación minoritaria del capital extranjero), han sido precisamente los medios a través de los cuales se ha efectuado tal concentración.

XXXIII. - Del análisis de la tesis planteada se desprenden consecuencias tanto jurídicas, como políticas y económicas. - Dentro de las primeras destacan dos: a). - El mecanismo de control adoptado no resuelve el problema de la concentración de capitales extranjeros en la industria nacional, y b). - Por tanto la legislación mexicana vigente no garantiza la nacionalización del proceso de industrialización. De carácter político serían: a). - La clara oposición entre el concepto de nacionalismo económico y la situación actual en la industria mexicana, b). - La búsqueda de una solución en vía de antítesis, que a la vez que resuelva los anhelos nacionalistas, contenga fórmula tal que no permita la futura creación de nuevas tesis contrarias a los intereses nacionales y por último, c). - El aprovechamiento en la posible solución, de la fuerza económica representada por el gobierno y de la prestigiada posición en que se encuentra México actualmente en el campo internacional. De tipo económico se desprenden: a). - El hecho de que en nuestros días el control en las empresas se ejerce más a través de la tecnología, que de la participación mayoritaria en el capital social de las mismas, b). - Los graves problemas respecto al aislamiento de las economías receptoras de la inversión, frente a los mecanismos de comercio internacional, que la sustitución de importaciones, sin exportación de manufacturas, plantea, y -

para finalizar: c). - El hecho de que la exportación de manufacturas - sea prácticamente nula, da como resultado que las inversiones extran jeras en Latinoamérica se constituyan en decisivo factor limitativo - del desarrollo económico para el país objeto de la inversión.

## BIBLIOGRAFIA

- ALAMAN Lucas** Historia de Méjico, Tomo I, Editorial Jus, México, 1942.
- BETETA Mario Ramón** Tres Aspectos del Desarrollo Económico de México. Selección de Estudios Latinoamericanos, 1a. ed. - P.E.S.A., México, 1963.
- BETETA Ramón** Pensamiento y Dinámica de la Revolución Mexicana. Antología de Documentos Políticosociales. Editorial México Nuevo, México, 1950.
- BOHRISCH A y Köing W.** La Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras. Jornadas 62, - 1a.ed. El Colegio de México, México, 1968.
- BRAVO Ugarte José** Historia de México, Tomo Segundo, La Nueva España. 4a. ed. Editorial Jus, México 1960.
- CASTAÑEDA Batres Oscar** La Convención de Londres. Colección del Congreso Nacional de Historia para el Estudio de la Guerra de Intervención. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Sección de Historia, Editorial Libros de México, S. A., México, 1962.
- CENTRO de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C.** La Legislación Mexicana en Materia de Inversiones Extranjeras, México, 1968.
- COSIO Villegas Daniel** Historia Moderna de México. La República Restaurada. Vida Económica, 2a. ed. Editorial Hermes, México, 1965.

- COSIO Villegas Daniel** Historia Moderna de México. El - Porfiriato, Vida Económica, Tomos I y II, 1a. ed. Editorial Hermes, México 1965.
- GARDUÑO García Raúl** Ensayo sobre el Crecimiento Económico y la Inversión Extranjera. (El Caso de México: 1950-1964). - Tesis Profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM., México, 1966.
- GONZALEZ Casanova Pablo** La Ideología Norteamericana sobre Inversiones Extranjeras. Escuela Nacional de Economía. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1955.
- KELSEN Hans** Teoría Pura del Derecho, 7a. ed. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1968.
- LAVIN José Domingo** Inversiones Extranjeras. E.D I.A. P.S.A., México, 1954.
- MEYER Lorenzo** México y Estados Unidos en el - Conflicto Petrolero (1917-1942). - 1a. ed. El Colegio de México, México, 1968.
- ORTEGA y Gasset José** Meditaciones del Quijote. Obras - completas, Madrid, 1947, Tomo I.
- RECASENS Siches Luis** Tratado General de Sociología. 5a. ed. Editorial Porrúa, México, - 1963.
- SAMUELSON Paul A.** Curso de Economía Moderna, 14a. ed. Editorial Aguilar, Madrid, - 1966.
- SANCHEZ Lugo Manuel** Las Inversiones Extranjeras, un - Régimen Jurídico. Tesis Profesional, México, 1960.

- SANCHEZ Navarro Juan El Empresariado Industrial ante el Desarrollo Económico. Selección de Estudios Latinoamericanos, 1a. ed. PESA, México. 1964.
- SIQUEIROS José Luis Aspectos Jurídicos en Materia de Inversiones Extranjeras. El Foro. Sobretiro (págs. 87-107). Quinta - Epoca, Núm. 6, abril-junio, 1967.
- SIQUEROS José Luis Las Reclamaciones Internacionales por Intereses Extranjeros en Sociedades Mexicanas. Imprenta Universitaria, México, 1947.
- VARGAS Martínez Ubaldo Morelos, Siervo de la Nación. - Secretaría de Educación Pública, 1963.
- VERNON Raymond El Dilema del Desarrollo Económico de México, 2a. ed. Editorial - Diana, México, 1967.
- WIONCZEK S. Miguel El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera, 1a. ed. Editorial Siglo XXI, México, 1967.

Apuntes, Conferencias, Discursos, Folletos e Informes de Gobierno:

- Apuntes de la clase de Derecho Internacional Privado, impartida - por el Lic. F. Jorge Gaxiola Ramos. Curso de 1966. - Ciudad Universitaria, Abril 1967.
- La Constitución de 1917 y La Economía Mexicana. - Cursos de Invierno 1957. Conferencias. UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1958.
- Una Política de Inversiones Extranjeras. Ponencia del Dr. Alfredo Navarrete, presentada el 15 de agosto de 1958 en la Mesa Redonda celebrada en la Escuela Nacional de Economía, UNAM.

- Encuesta del 6 de febrero de 1961, que sometió el Gobierno de México al Secretario General de la ONU, sobre medidas que afectan la corriente interna de capitales privados. Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior. Banco de México, S. A.
- Declaración Conjunta de la Primera Reunión Interparlamentaria México-Norteamericana, formulada en Guadalajara, Jal., el 9 de febrero de 1961.
- Discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Antonio Ortiz Mena, pronunciado en la XXV Convención Bancaria, celebrada el mes de mayo de 1959.
- Discurso pronunciado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Lic. Gustavo Díaz Ordaz, en Washington, D. C., el 27 de octubre, ante el Congreso de los Estados Unidos de América.
- Folletos Nos. I (Estudio General sobre las Inversiones Extranjeras). II (Las Inversiones Extranjeras Directas en México, Cuantía de la Inversión). III (Inversión Extranjera en la Minería Mexicana). IV (Las Inversiones Extranjeras Directas en Electricidad) y V (La Inversión Extranjera en las Industrias de Aceites y Grasas Vegetales, Jabones y Detergentes); elaborados por la Comisión de la CNIT, para el estudio de las inversiones extranjeras. Ediciones de la CNIT, México.
- Informes de Gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz.