

NECESIDAD DE REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. CRITERIOS PARA SU EVALUACIÓN*

SAMUEL I. DEL VILLAR

EL IMPULSO DE REGULAR, PERSPECTIVA GENERAL

EL ORDENAMIENTO jurídico mexicano establece una serie de normas, prácticas e instituciones que se podrían identificar como un sistema para regular la inversión extranjera.¹ Antes de analizarlo cabe hacer una pregunta: ¿por qué regular la inversión extranjera en México? Antes de evaluar la eficiencia, funcionalidad, efectividad y legalidad de este sistema para alcanzar sus objetivos, parece importante tratar de comprender por qué tal sistema existe y qué se debe lograr con su existencia. Estas páginas buscan fundamentar una respuesta a esas preguntas.

Desde luego, no hay respuestas fáciles y simplistas. “Si hay respuestas... éstas no son sencillas”, afirma Vernon cuando inquiere sobre el “grado de tensión” que la inversión extranjera puede inducir en las comunidades nacionales en las que opera y que determina la actitud de estas últimas hacia ella.² La necesidad de regular la inversión extranjera, o la creencia de que hay necesidad de hacerlo, debe ser el resultado de actitudes culturales profundas y complejas de un Estado-nación consciente

* Este ensayo es parte de un análisis más extenso que está realizando el autor sobre el sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera.

¹ En 1972 fue expedida una disposición legislativa para regular la importación de tecnología (*Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y la explotación de patentes y marcas* del 28 de septiembre de 1972), y en 1973 surgió un intento legislativo por regular en forma general la inversión extranjera (*Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera* del 26 de febrero de 1973). Sin embargo el sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera vigente data de mucho antes y tiene un alcance mucho mayor. Para una descripción del mismo véase: O. Ramos Garza, *México ante la inversión extranjera: legislación, políticas y prácticas*: (México 1971); Wright H., *Foreign Enterprise in Mexico Law and Policies* (The University of North Carolina Press, Chapel Hill. 1971).

² R. Vernon, *Sovereignty at Bay The Multinational Spread of U. S. Enterprises* (Basic Books, New York/London 1971), p. 121.

de su identidad, de la necesidad de mantenerla, así como del imperativo de promover el bienestar de su comunidad. Estas actitudes surgen en la medida en que fenómenos íntimamente vinculados con la inversión extranjera, se hacen cada vez más notables, dominantes y gravosos sobre la economía y la sociedad nacionales:

El déficit creciente que la inversión del exterior tiende a generar en la balanza de pagos; la incongruencia que puede resultar entre intereses de empresas extranjeras y los del Estado en que operan, en términos de empleo, patrones de inversión, consumo y la estructura del comercio exterior; el debilitamiento de metas nacionales, costumbres, tradiciones, "modos de vida"; el desplazamiento hacia el extranjero de mecanismos para toma de decisiones básicas sobre la disposición de recurso nacionales; el desafío consecuente a la capacidad de la soberanía nacional para gobernar la actividad de empresas controladas más allá de su jurisdicción. En general, lo más probable es que una combinación de elementos de esta naturaleza sea lo que explique, en las comunidades nacionales, el surgimiento de la necesidad de regular la inversión extranjera, o de la creencia en la necesidad de hacerlo, independientemente de los diversos niveles de desenvolvimiento económico que esas comunidades hayan alcanzado.³

Naturalmente que el predominio cultural que pueden ejercer influencias del exterior sobre una comunidad nacional no se pueden imputar exclusivamente a la inversión extranjera. Más bien, es el resultado de la experiencia cultural de mucho mayor alcance que implica su contacto con comunidades extranjeras, en el que estas últimas ejercitan mayor influencia sobre aquéllas que a la inversa. El alcance de esta experiencia, evidentemente, puede comprender cualquier aspecto sobre el que se pueda establecer intercambio y comunicación internacional. El predominio extranjero puede constatarse dentro de sus instituciones políticas, en sus valores estéticos, en sus actitudes sociales y psicológicas, así como en su organización económica.

Además de la inversión extranjera, el predominio extranjero se puede transmitir a través de una amplia variedad de medios: diplomacia, relaciones militares, instituciones educativas, turismo, medios de comunicación

³ Dos Estados-nación con características y niveles de desarrollo económico muy distintos, como México y Canadá, pueden compartir objetivos fundamentales al buscar la regulación de la inversión extranjera. Véase Exposición de motivos de la iniciativa de ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, en *Inversión extranjera y transferencia de tecnología en México* (Editorial Tecnos, México 1973), pp. 81-89, y *Foreign Direct Investment in Canada* (Government of Canada, Ottawa 1972), pp. 5-6.

masiva, comercio, etc. Éstos son agentes permanentes de intercambio internacional, consecuentemente de influencia externa y, dadas ciertas circunstancias, de predominio extranjero. Aun cuando su patrón general de operación está íntimamente relacionado, es posible analizarlos separadamente puesto que siguen caminos particulares distinguibles.

Amén de otros agentes contemporáneos de influencia exterior, la inversión extranjera se ha convertido en un evidente desafío a la capacidad de los Estados-nación para preservar sus fuentes nacionales de desarrollo.⁴ Si no hubiese fuerzas, historia, instituciones, tradiciones, objetivos, intereses de un contexto nacional contrapuestos a la inversión extranjera, ésta no representaría ningún desafío y, por lo tanto, no surgiría el impulso de regularla por el orden jurídico-gubernamental. Esta necesidad de regulación se experimenta porque elementos que integran una comunidad nacional generan conciencia de que sus intereses son o pueden ser amenazados por la actividad irrestricta de la inversión extranjera. En la medida en que la capacidad de estos elementos para regir sobre las actividades nacionales se ve socavada por la inversión extranjera, ésta se convierte en una fuerza centrífuga tendiente hacia la desintegración nacional.

Prácticamente todos los Estados-nación que tienen una identidad propia que proteger comparten el impulso de regular la inversión extranjera. En palabras de Tugendhat:

El Estado-nación se mantendrá como la característica central de nuestro sistema político-social, al que los pueblos se dirigen para el manejo de la economía, para la mejoría constante de sus niveles de vida, para la defensa en contra de desórdenes internos y ataques externos y para la solución de los problemas políticos y sociales. Su país y su sentido de nacionalidad se mantendrán como los puntos focales de la lealtad del hombre, mientras que las compañías internacionales, como grupo, se convierten en una fuente creciente de poderío industrial e influencia... —y— aglomeraciones enormes de poder siempre llaman fuerzas políticas y sociales que las contrarresten.⁵

El carácter, intensidad y orientación particulares de las respuestas del orden jurídico-gubernamental frente al desafío que le plantea la inversión extranjera depende de la naturaleza del impacto que ella tenga en la economía y en la sociedad nacionales. No se puede predecir en abstracto si un Estado-nación desafiado por la fuerza centrífuga de la inversión extranjera

⁴ Véase Vernon, *supra*, nota 2, particularmente el capítulo séptimo.

⁵ Tugendhat C., *The Multinationals* (Random House, Nueva York 1972), p. 203.

es capaz de mantener, o no, elementos básicos de su identidad como fuentes de su desarrollo. Eso depende de la fuerza de esos elementos en cada Estado-nación en relación a la fuerza de las influencias del exterior que lo desafían, así como de la efectividad de su orden jurídico-gubernamental para expresar la fuerza nacional que pueda existir.

La necesidad de regular la inversión extranjera en México, o la creencia en que esa necesidad existe, debe ser particularmente intensa. Lo anterior no sólo por razones históricas y geográficas, sino también por su predominio creciente como fuente de crecimiento económico contemporáneo. Históricamente la lucha contra el predominio extranjero ha sido una fuente preponderante en la construcción de la nacionalidad mexicana. En el siglo xix al ganar la independencia de España, volverla a ganar de Francia, así como al perder más de la mitad del territorio nacional ante los Estados Unidos. En el siglo xx, el "ethos" de la Revolución mexicana se atribuye notablemente a la política favorecida por el régimen prerrevolucionario frente a la inversión extranjera, sobre todo en agricultura, comunicaciones y recursos naturales.⁶ Posteriormente, los gobiernos revolucionarios manifestaron su vocación nacionalista mediante esfuerzos para restringir la inversión extranjera, o sus beneficios, que tuvieron su éxito histórico mayor con la expropiación petrolera durante el gobierno del presidente Cárdenas.⁷

Geográficamente, México tiene tres mil kilómetros de frontera con los Estados Unidos, un Estado-nación con poderío militar, económico y diplomático sin paralelo, que inevitablemente ha dejado sentir el peso de su sombra en la sociedad y la economía de México. País que habla un lenguaje diferente, con tradiciones culturales disímolas y caracterizado por una herencia expansionista que ha circunscrito a México a menos de la mitad del territorio que poseía cuando surgió a la vida independiente.

A pesar de tradiciones nacionalistas identificables en los gobiernos mexicanos posrevolucionarios,⁸ el patrón de crecimiento económico de México

⁶ Para un análisis de la expansión norteamericana en México durante la última parte del siglo xix y la primera parte del xx, véase M. Wilkins, *The Emergence of Multinational Enterprise, American Business Abroad from the Colonial Era to 1914* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970), pp. 113-148.

⁷ Un análisis completo y detallado de la genealogía que finalmente condujo a la expropiación de las propiedades extranjeras petroleras en México, así como del conflicto consecuente, se encuentra en L. Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero* (El Colegio de México, México 1973).

⁸ Véase L. Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario* (Secretaría de Relaciones Exteriores Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México 1973), pp. 51-59; M. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera* (Siglo xxi, México 1967); R. Vernon *How Latin America Views the U. S. Investor* (Praeger, Nueva York, 1966) pp. 95-117.

en los últimos treinta años ha sido alta y progresivamente dependiente de una relativamente amplia libertad de acción de la inversión extranjera dentro de su sociedad y su economía. Como resultado, la inversión extranjera se ha vuelto predominante dentro de los sectores más dinámicos de la economía mexicana, que explican ese crecimiento.⁹

Es particularmente ilustrativo notar cómo la agricultura y la minería, donde se ha restringido más efectivamente la inversión extranjera, han tendido a disminuir cada vez más su contribución relativa al producto nacional de México, frente a sectores donde la inversión extranjera ha disfrutado de mayor libertad de acción, como en el turismo, la industria manufacturera y el comercio.¹⁰ Puede plantearse una interrogante sobre si esto es evidencia de que la inversión extranjera ha sido una fuente de crecimiento económico acelerado; o, alternativamente, si muestra que la inversión extranjera ha tendido a localizarse en los sectores más reductuales y que han sido más protegidos por la política de crecimiento, al mismo tiempo que sus posibilidades de participar en ellos han sido limitadas débilmente. Literatura mexicana competente que trata el punto se adhiere a esta última proposición y nosotros pensamos que hay bases sólidas para su adhesión.¹¹ En cualquier forma, el hecho es que la economía mexicana ha llegado a ser altamente dependiente del influjo de la inversión extranjera en sus sectores más dinámicos.

Esta dependencia no ha sido particularmente bienvenida en México, al menos por todos los intereses afectados. Impone gravámenes económicos, sociales y políticos que, a su vez, han inspirado demandas de sectores diferentes tendientes a restringir su operación.¹² En estos antecedentes

⁹ Véase B. Sepúlveda, y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México* (Fondo de Cultura Económica, México 1973), pp. 58-61.

¹⁰ Las limitaciones constitucionales a la propiedad extranjera han sido mucho más restrictivas en la agricultura, de lo que han sido en la industria manufacturera, en el comercio y en el turismo. Más aún, se estipula que "las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas", que es la forma más común de canalización de la inversión extranjera, (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 27, frac. IV). La propiedad extranjera en la minería ha sido restringida a nivel legislativo (*Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales*, del 6 de febrero de 1961, arts. 5º, 8º, 14º). Sin embargo, estas restricciones son mucho más laxas en minería que en agricultura, y la propiedad de sociedad por acciones está permitida (*Id.* art. 2º).

¹¹ Véase Nacional Financiera, S. A. y Comisión Económica para América Latina (Nafinsa-Cepal) *La política industrial en el desarrollo económico de México* (México, 1971), pp. 144-156; y M. Wionczek, *Inversión y tecnología extranjera en América Latina* (Mortiz, México 1971), pp. 136,166.

¹² Un documento particularmente ilustrativo de los puntos de vista de empre-

históricos y geográficos, y en las cargas que impone la dependencia contemporánea de la inversión extranjera, se pueden encontrar suficientes elementos para explicar en términos generales el impulso hacia su regulación en México.

La necesidad de regular la inversión extranjera, o la creencia de que existe tal necesidad, se ha llevado al orden jurídico-gubernamental que rige, o que supuestamente rige, la sociedad y economía mexicanas.¹³ Haciendo a un lado el fundamento y la orientación de las respuestas específicas que ha dado ese orden —o el de cualquier otro Estado-nación— frente a la inversión exterior, se pueden formular proposiciones teóricas respecto a los costos y beneficios de la regulación de la inversión extranjera. Su análisis debe establecer el marco de referencia para evaluar el sistema mexicano, o cualquier otro, que busque regularla.

LA NECESIDAD DE INVERSIÓN EXTRANJERA, ARGUMENTOS BÁSICOS

Argumentos teóricos que postulan la necesidad de la inversión extranjera para alcanzar el “desarrollo” en economías en proceso de industrialización como la mexicana se manifiestan frecuentemente. Tres líneas básicas de argumentación pueden establecerse. Una fundamentada en el ideal teórico de alcanzar una eficiencia óptima en la utilización de los recursos económicos en el mundo. La segunda en la teoría de que las economías con escasez de capital necesariamente derivan ventajas netas para su desarrollo del influjo de la inversión extranjera. La tercera en las ventajas tecnológicas que las economías industrializadas pueden transferir a las que están en proceso de industrialización a través de la inversión extranjera.

sarios mexicanos que han planteado la necesidad de la regulación de la inversión extranjera se puede encontrar en la ponencia presentada por la Cámara Textil del Norte en el IV Congreso Nacional de Industriales, “Las inversiones extranjeras y el desarrollo económico en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, Número 1-2, Vol. IX, pp. 2-73. Aun el Partido Revolucionario Institucional mantiene una plataforma política muy favorable hacia la regulación de la inversión extranjera; véase Partido Revolucionario Institucional, Declaración de Principios y Programa de Acción en *Memoria de la VII Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional* (México, Octubre de 1972), pp. 109-110, 152-153.

Para una síntesis de los puntos de vista de empresarios y economistas mexicanos que apoyan la regulación de la inversión extranjera, véase L. Solís, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución* (FCE, México 1972), pp. 50-54.

¹³ Véase *supra*, nota 1.

Óptima eficiencia económica internacional

La primera línea de argumentación rechazaría cualquier clase de control gubernamental sobre el influjo de inversión extranjera, en base a que tales controles construirían barreras antieconómicas al libre movimiento internacional de capitales y que, en consecuencia, resultarían en un patrón ineficiente en la asignación de los recursos económicos mundiales. Las ventajas comparativas que los diferentes Estados-nación pudieran tener para atraer capital, serían "artificialmente" alteradas en detrimento de su uso más productivo.¹⁴

Debe haber méritos en una elaboración teórica que proponga un patrón óptimo de libre comercio para la asignación de los recursos económicos mundiales a fin de maximizar el crecimiento económico. Sin embargo, sólo debería tener un peso importante en las hipótesis teóricas de las decisiones gubernamentales óptimas para promover el desarrollo nacional, o en las políticas que se basen en ellas, si se prueban tres condiciones:

Primero, que el Estado-nación de que se trate sea el único —de entre los Estado-nación con los que realiza o puede realizar intercambio económico— que imponga barreras gubernamentales no sólo al libre movimiento de capitales, sino también en general al libre movimiento de recursos económicos. No tendría sentido para un país renunciar a la posibilidad de recurrir a controles gubernamentales, y permitir el libre movimiento de recursos a través de sus fronteras, cuando otros países con quienes intercambia o puede intercambiar esos recursos recurren a esos controles para obtener ventajas de sus transacciones económicas internacionales. Al renunciar a esa posibilidad, un gobierno nacional no induciría una más eficiente utilización de recursos mundiales, ya que las distorsiones económicas que la obstruyen serían mantenidas por la acción gubernamental de otros Estados-nación.

¹⁴ El argumento teórico sobre el libre comercio puede ir mucho más lejos. En palabras del profesor Viner: "Ellos (los pensadores clásicos) sostuvieron que el libre comercio era benéfico no sólo para el mundo en su conjunto, sino para cualquier país que lo adoptase, aún si lo adoptase solo. (Sin embargo), en su argumento a menudo se encontraba implícita la presunción de que la única opción a disposición de los países era entre el libre comercio absoluto y la abstención absoluta del comercio, una presunción que hacía su argumento lógicamente válido, pero sin realismo. O alternativamente, caían en otra presunción, lógicamente inválida, que el movimiento del proteccionismo al libre comercio no alteraría los términos del intercambio de los productos o los precios relativos a los que las exportaciones se intercambian por importaciones". J. Viner *International Trade and Economic Development* (The Free Press, Glencoe Ill. 1952), pp. 55-56.

El panorama de intercambio económico internacional que México enfrenta está lleno de restricciones impuestas por otros gobiernos que, si se ignorasen, impondrían desventajas a la economía mexicana. Bajo estas condiciones, no sería razonable sugerir que se abandonen los controles gubernamentales en México no sólo sobre el movimiento de capitales, sino también sobre el intercambio de recursos en general, apoyándose en la presunción teórica de que estos controles menoscaban el crecimiento económico internacional. Las palabras del profesor Viner son muy ilustrativas al respecto:

Justamente en la misma forma en que los compradores pueden tratar con un monopolio de vendedores organizándose en un monopolio de compradores, así parecerá a muchos países que la única forma en que pueden asegurarse de que no serán explotados por los controles directos sobre su comercio exterior impuestos por otros países es estableciendo sus propios controles directos.¹⁵

Segunda, que no haya organizaciones privadas a las que su posición en el mercado les permita controles, prácticas monopolizantes, en la disposición de los recursos económicos internacionales. Distorsiones a una eficiente asignación de recursos a nivel internacional pueden resultar del ejercicio tanto de controles públicos como privados de los mercados internacionales.¹⁶ En consecuencia, sería tan irrazonable presumir que la ausencia de controles gubernamentales de un Estado-nación sobre el flujo internacional de recursos mejoraría la eficiencia en su disposición —cuando al mismo tiempo los controles gubernamentales se mantienen en “el resto del mundo”— que presumir que este objetivo se podría lograr cuando hay controles privados que producen distorsiones en los mercados.

El desarrollo del comercio y las finanzas internacionales ha estado íntimamente ligado con el desarrollo de organizaciones privadas que influyen en el patrón de intercambio económico mundial. Del estudio del impacto de las empresas multinacionales en la economía internacional se desprende, por un lado, una tendencia constante hacia la ampliación de su control sobre el intercambio comercial y financiero entre las naciones; y, por otro lado, se muestra que la organización oligopolística y las prácticas monopolizantes son la regla, más que la excepción, en el ejercicio de ese control.¹⁷ De hecho la expansión de las empresas multina-

¹⁵ *Id.*, p. 98.

¹⁶ Véase Tugendthat, *supra*, nota 5, pp. 106-114.

¹⁷ Uno de los fundamentos básicos de la “teoría de la inversión extranjera directa”, que se desarrolla rápidamente, es la proposición de que la operación de las empresas multinacionales esta íntimamente asociada a una organización

cionales se puede caracterizar como un proceso de "cartelización" de las relaciones económicas internacionales. Su presencia creciente en el intercambio económico de México con el exterior, y dentro de su propia economía interna,¹⁸ en consecuencia, debe reforzar la necesidad de controles gubernamentales diseñados para neutralizar sus efectos distorsionadores sobre esas relaciones que dejen un saldo adverso para la economía mexicana.

Tercera, aún presumiendo la hipótesis enteramente irreal de un mundo libre de los controles económicos gubernamentales y privados que de hecho regulan el intercambio de bienes y servicios, no habría suficientes bases para justificar la renuncia en principio a la regulación nacional de la inversión extranjera. Adicionalmente sería necesario que, por esa renuncia, el Estado-nación que aceptase la inversión obtuviera ventajas económicas netas. Sería absurdo para cualquier teoría sobre el desarrollo de economías pobres, o para las políticas que se fundamentasen en ella, proponer una eficiente utilización de recursos que permitiese una tasa de crecimiento óptima de la economía mundial, a costa de sacrificar el crecimiento económico nacional.

De cualquier forma, el intercambio económico internacional de México, como el de cualquier Estado-nación, enfrenta barreras al flujo libre de bienes y servicios, que protegen las economías de otros Estados-nación y los intereses de empresas privadas. Estas barreras no pueden ser ignoradas al evaluarse las opciones que se le puedan ofrecer a un Estado-nación en su estrategia de desarrollo nacional. Sería un ejercicio impráctico, quizá de realización imposible, tratar de definir, aun a nivel teórico, las alternativas de desarrollo de México, suponiendo que el movimiento internacional de recursos económicos se encuentra libre de esas barreras públicas y privadas.

monopólica u oligopólica del mercado. Un trabajo pionero que hizo resaltar este fundamento fue la tesis doctoral de S. Hymer, *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Investment* (MIT, Cambridge, Mass., 1960), y que ha desarrollado en otros ensayos. Véase S. Hymer, *Direct Foreign Investment and International Oligopoly* (Ensayo mimeografiado, Yale University 1966); y "Multinational Corporations and International Oligopoly: The Non-American Challenge" en Ch. Kindelberg, *The International Corporation* (MIT, Cambridge, Mass., 1970), p. 57. Esta proposición ha sido postulada por ejemplo por Vernon, *supra*, nota 2, pp. 12, 16-17; Ch. Kindelberg, *International Economics*, 5ª edición (Irwin, Homewood Ill. 1973), pp. 246-249; H. Johnson, "The Efficiency and Welfare Implications of the International Corporation" en Kindelberg, *supra*, pp. 36-37.

¹⁸ Para una evaluación del impacto de la inversión extranjera en la economía mexicana, véase F. Derossi, *The Mexican Entrepreneur* (OECD París, 1971), pp. 69-95; Sepúlveda y Chumacero, *supra*, nota 9, pp. 28 y 29; Wionczeck, *supra*, nota 11, pp. 136-176.

Por consiguiente, cualquier perspectiva del desarrollo de México (o de cualquier otro país) no puede razonablemente renunciar a las posibilidades de recurrir a controles nacionales sobre inversión extranjera. Los controles extranjeros que escapan a la soberanía de un Estado-nación, pero que pueden afectar adversamente los términos de su intercambio económico internacional, constituyen un hecho y/o una posibilidad que condiciona sus opciones para enmarcar su proceso de desarrollo nacional. No hay ninguna fundamentación teórica o empírica de las ventajas netas que obtendría la economía mexicana si su política de desarrollo rechazase en principio el recurrir a controles gubernamentales para neutralizar gravámenes que puede experimentar ya sea por el ejercicio de controles extranjeros públicos o privados, o meramente por sus desventajas comparativas frente a otras economías nacionales.

Para que un análisis de los controles gubernamentales nacionales sobre la inversión extranjera sea de relevancia a la teoría o a las políticas de desarrollo nacional, me parece que debe girar sobre su efectividad para neutralizar las cargas para la economía nacional derivadas de controles extranjeros, públicos y privados; así como sobre su eficiencia para promover el desarrollo nacional.¹⁹ Lo anterior, más que girar sobre la justificación, o injustificación, en principio de recurrir a esos controles nacionales, porque debe ser evidente que está justificado hacerlo.

Escasez de capital

La segunda línea de argumentación para apoyar una política de libertad irrestricta a la inversión extranjera se basa en la proposición de que en países en proceso de industrialización (como México) la disponibilidad interna de capital es insuficiente para lograr un grado aceptable de crecimiento económico.²⁰ El corolario simplista de esta proposición es que estos países con escasa disponibilidad de capital deben permitir la entrada indiscriminada de inversiones extranjeras de países industrializados que tienen una disponibilidad de capital lo suficientemente elevada para cubrir sus necesidades de inversión y, en consecuencia, están en posición de ex-

¹⁹ Para un análisis ilustrativo de los costos de una administración ineficiente de controles administrativos, véase I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (OECD, París 1970), pp. 204-230.

²⁰ Diebold ha puesto el argumento en referencia al capital que movilizan las empresas transnacionales en los siguientes términos: "La Corporación Multinacional es el instrumento más promisorio para la transferencia de capital al mundo en desarrollo y su papel será crucial para superar la brecha (frente al desarrollado) del ingreso", J. Diebold, "Multinational Corporations, Why be Scared of Them?" en *Foreign Policy*, Número 12, Otoño de 1973, p. 84.

portar capital para suplir la escasez de los primeros y promover su crecimiento. Esta argumentación es parcial y, por consiguiente, engañosa para evaluar el impacto de la inversión extranjera.

Por un lado, sólo considera el influjo de capital a las economías en proceso de industrialización que puede producir la inversión extranjera, pero ignora el socavamiento al proceso de formación de capital que producen los pagos al exterior de la inversión extranjera de acuerdo con su patrón experimentado de operación. "Este argumento debe ser visto con cierta sospecha. Ciertamente hemos encontrado casos en los que una industria extranjera fue inducida a entrar y a instalar una fábrica que operaba con un valor agregado negativo. En otras palabras, el país perdió divisas como resultado de las operaciones corrientes de la fábrica. El capital que se provee para esos propósitos no sólo es peor que inservible, sino que adicionalmente compromete al país a pagos externos en forma de dividendos, y posiblemente al pago del principal", afirma un conocido informe auspiciado por la OECD sobre la estructura industrial en países en desarrollo.²¹ Los efectos de "descapitalización" los analizamos adelante.

Por otro lado, la inversión extranjera puede no implicar para nada transferencias de capital de países industrializados a países en proceso de industrialización. Como lo ha señalado Kindelberg:

Se ha observado que la inversión (extranjera) directa frecuentemente no comprende un movimiento de capital. Una firma emprende una inversión en el exterior con fondos prestados en el país local. Puede proveer el capital en divisas, pero si fuese en una empresa conjunta, esta inversión puede adquirir la forma de patentes, tecnología, u otros bienes. Mas aun, una vez que la inversión se hace redituable crece a partir del crédito local y la reinversión de utilidades. La inversión (extranjera) directa representa (bajo estas condiciones) no tanto un movimiento internacional de capital, como formación de capital emprendida en el exterior.²²

Esto nos trae a la tercera línea de argumentación.

Escasez de tecnología

Puede formularse un argumento más sofisticado que el anterior en apoyo de la inversión extranjera, basado en el mismo principio de que es una fuente de "desarrollo" porque provee a la economía nacional que la recibe

²¹ Little, Scitovsky y Scott, *supra*, nota 19, p. 202.

²² C. Kindelberg, *International Economics*, 5ª edición (Irwin, Homewood Ill., 1973), p. 246.

de algo escaso o inexistente en ella y, por tanto, valioso: conocimiento y capacidad. La inversión extranjera puede proporcionarle conocimientos y capacidades más productivas para organizar los recursos económicos nacionales, que los conocimientos y capacidades que existen localmente.

La inversión extranjera tiende a estar en una posición mejor para utilizar y organizar recursos con mayor eficiencia económica que la inversión controlada nacionalmente. En esta capacidad, más que en la teoría de que la inversión extranjera provee el complemento necesario de capital para "el desarrollo", un argumento más sólido se podría hacer para justificar su operación en países en proceso de industrialización. El efecto positivo a corto plazo que un influjo de capital tiene en la economía que lo recibe, tiende a ser neutralizado a mediano y largo plazo por un flujo mayor hacia el exterior por el pago del principal y su servicio. Al mismo tiempo, la tecnología, competencia administrativa y escala internacional de operación que suelen identificarse con el desarrollo de las empresas multinacionales, representan ventajas competitivas que permiten un comportamiento económico más eficiente, muy difícil de igualar o substituir por empresas nacionales.

Aun literatura de países industrializados exportadores de capital, que sobrevaloran los efectos positivos de la inversión extranjera en economías en proceso de industrialización, importadoras de capital, tienden a apoyarse en su contribución tecnológica y empresarial, más que en su impacto en términos de movimientos de capital. Es todavía ilustrativo en este contexto lo que apuntó Mikesell hace algunos años:

El capital ciertamente es un factor escaso en las áreas menos desarrolladas, pero es mucho más abundante que la habilidad o el deseo de emplearlo productivamente... Mientras que la inversión privada extranjera no puede proveer el grueso del capital que necesitan los países menos desarrollados para alcanzar tasas de crecimiento que permitan una elevación autosostenida en los niveles de vida, la inversión privada extranjera provee un suplemento vital al factor escaso y estratégico que es la capacidad empresarial.²³

Esas ventajas competitivas de las empresas multinacionales probablemente han inducido mejorías en la productividad de la economía mexicana. Es improbable que México hubiese registrado la clase de creci-

²³ R. Mikesell, *Promoting United States Private Investment Abroad* (National Planning Association, Washington D.C. 1957), pp. 8 y 13; véase también Little, Scitovsky y Scott, *supra*, nota 19, p. 57; y *Foreign Investment in Canada*, *supra*, nota 3, p. 47.

miento industrial que ha tenido si se hubiese basado en una tecnología producida localmente. Las políticas que han condicionado el crecimiento económico en México no han estimulado, sino más bien han prevenido, el desarrollo interno de una capacidad empresarial innovadora equivalente a la que ha suministrado la inversión extranjera.

Desde luego, este atraso en el desarrollo tecnológico y empresarial no se puede atribuir a una sola causa, sino a la compleja interacción de fenómenos culturales que determinan la capacidad o la incapacidad de innovación dentro de un contexto social. No es nuestro propósito analizar detalladamente las causas que han determinado que el crecimiento económico de México haya sido tan altamente dependiente de la importación y repetición de innovaciones desarrolladas en el exterior y cuya oferta está básicamente controlada por empresas extranjeras. No obstante, sería ilustrativo hacer referencia a dos elementos que están íntimamente ligados a la capacidad innovadora tan débil de las empresas nacionales: el marco educativo y la protección al comportamiento económico ineficiente.

Antes que nada, la inversión en educación e investigación, sobre lo que se sustenta el desarrollo de tecnologías innovadoras, ha sido descuidada. Las instituciones educativas y de investigación así como la organización empresarial han mostrado una rigidez muy notable para satisfacer las demandas tecnológicas cambiantes impuestas por el patrón de crecimiento económico en México; al igual que para adaptar la oferta tecnológica del exterior a los requerimientos de la disponibilidad local de factores.²⁴ A pesar de que se pueden señalar excepciones a esta afirmación,²⁵ se ha generado una enorme brecha entre la oferta nacional de la tecnología para producir los bienes y servicios sobre los que ha dependido notablemente el crecimiento económico, y la demanda tecnológica generada por su producción misma. En consecuencia, para mantener un patrón de crecimiento basado en una tecnología que no se produce nacionalmente, la brecha se ha encubierto importando tecnología desde el exterior. El papel de la inversión extranjera en este proceso ha sido preponderante,²⁶ pero

²⁴ Para una evaluación sintética de los patrones de transferencia de tecnología a la economía mexicana, véase M. de María y Campos "La política mexicana sobre transferencia de tecnología" en *Comercio Exterior*, Vol. XXIV, Núm. 5, mayo de 1974; y Nafinsa-Cepal, *supra*, nota 11, pp. 319, 325-329.

²⁵ Quizá el esfuerzo más trascendente en desarrollar tecnología a nivel nacional en México ha sido en la industria petrolera con la creación en 1966 del Instituto Mexicano del Petróleo. También, en 1971, se lanzó, con la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, un programa de desarrollo tecnológico.

²⁶ Véase M. Wionczek, "La inversión extranjera privada y la transferencia de tecnología a México", en K. Stanzick, H. Godoy, *Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América Latina* (Instituto Latinoamericano de Investiga-

ha preservado y acentuado la brecha al mostrar una alta propensión a canalizar sus inversiones tecnológicas a sus países de origen. El inevitable resultado de la débil prioridad que se ha dado a la inversión tecnológica en México, son los costosos pagos que el país tiene que hacer al exterior para satisfacer sus demandas de esta naturaleza.²⁷

Esto no significa que México no haya asignado recursos a la generación de tecnología, ya que por medio de esos pagos al exterior la economía mexicana financia con recursos nacionales inversiones tecnológicas en otros países, y de las cuales puede no llegar a recibir ningún beneficio. En el caso de la inversión extranjera como agente de transferencia tecnológica, es muy ilustrativo lo que señala un reciente informe de un órgano gubernamental norteamericano sobre las empresas multinacionales de su país:

Debido a que la mayoría de las corporaciones multinacionales, especialmente las que están en industrias con alto contenido tecnológico, realizan investigación centralizada en los E.U. para sus operaciones mundiales, y a que usualmente financian los costos de investigación y desarrollo tecnológico mediante un cálculo distribuido entre todas las filiales, es posible que sus filiales extranjeras paguen por investigación y desarrollo tecnológico para los Estados Unidos, de lo que (esas filiales) no reciben ningún beneficio o sólo un beneficio postergado.²⁸

Lo que ocurre es que México no ha podido lograr que esas inversiones se realicen dentro del país; al mismo tiempo que los pagos correspondientes al exterior drenan la economía mexicana de recursos para apuntalar la investigación y el desarrollo tecnológicos nacionales.

En segundo lugar, el proteccionismo industrial en México ha obstruido un desenvolvimiento tecnológico nacional capaz de inducir a una mayor productividad en la economía.²⁹ El crecimiento industrial de México ha dependido de la protección arancelaria y cuantitativa frente a productos extranjeros que compiten con manufacturas nacionales y, por otra parte,

ciones Sociales y Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, Santiago de Chile 1972).

²⁷ *Id.*, p. 513; Sepúlveda y Chumacero, *supra*, nota 9, pp. 90, 140-147.

²⁸ United States Tariff Commission, *Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for U.S. Trade and Labor*, Report to the Committee on Finance of the United States Senate and its Subcommittee on International Trade on Investigation Núm. 332-69, Under Section 332 of the Tariff Act of 1930, 93d Cong. 1st Sess. (Committee Print, Washington D.C. 1973), pp. 591-592.

²⁹ Para una descripción de la intervención gubernamental que ha enmarcado el patrón de proteccionismo industrial en México, véase Nafinsa-Cepal, *supra*, nota 11, pp. 123-158, 186-192.

de los subsidios y franquicias para importar insumos necesarios para producir estas manufacturas.³⁰ Los mercados protegidos de México tienden a ser no competitivos. Una vez que una empresa se ha beneficiado por licencia administrativa para manufacturar un artículo dado, tiende a disfrutar de una situación privilegiada para explotar el mercado interno.

Este sistema de licencias administrativas tiende a proteger márgenes de utilidad lo suficientemente altos para encubrir un comportamiento empresarial ineficiente. Por lo tanto provee a las empresas nacionales con incentivos negativos para buscar sus mejores opciones tecnológicas.

La ausencia, o debilidad, de mercados competitivos en la estructura industrial mexicana ha servido de coraza refractaria a las empresas nacionales, frente a presiones innovadoras que las induzcan a superar su comportamiento ineficiente. Al mismo tiempo, los controles administrativos diseñados para prevenir los resultados ineficientes de esta estructuración no competitiva de los mercados locales, son inadecuados o inexistentes.³¹

Más aún, la planta industrial de México no está orientada hacia la exportación y, por lo tanto, no tiene que enfrentarse a las presiones de la competencia internacional para desarrollar e incorporar tecnologías más productivas. Esto tiende a agravar el comportamiento ineficiente que resulta de una estructura interna del mercado con incentivos débiles, en caso de haberlos, para la innovación tecnológica. Evidentemente, éste no produce el ambiente más propicio para un desarrollo tecnológico nacional, o incluso para el patrón más productivo de importación de tecnología. Así, la intervención administrativa no sólo ha tendido a proteger una oferta ineficiente de manufacturas en el mercado interno mexicano.

Al proteger esta oferta ineficiente, necesariamente también ha protegido una ineficiente demanda nacional en los mercados internacionales de los insumos requeridos para producir esas manufacturas. Los márgenes de utilidad que resultan en los mercados internos protegidos, permiten a las empresas nacionales incurrir en los costos elevados —que en última instancia paga el consumidor mexicano— por tecnologías que fácilmente ya son obsoletas y correspondientemente caras en los mercados internacio-

³⁰ *Id.*, pp. 46-52. Véase también: G. Bueno, "La estructura de la protección en México, en B. Balassa, *La estructura de la protección en países en desarrollo* (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México 1972); B. Balassa, *La Política Comercial de México: Análisis y Proposiciones, Comercio Exterior* (México, Noviembre de 1970), pp. 922-969.

³¹ A pesar de que los "monopolios" están prohibidos por mandato constitucional (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 28), su legislación reglamentaria protege prácticas monopolizantes y no competitivas, más que promover la competencia (*Ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios del 31 de agosto de 1934*).

nales y que, además, tienden a ser inadecuadas dada la disponibilidad interna de factores —abundancia de mano de obra en relación al capital.³²

Bajo estas circunstancias que han condicionado el funcionamiento de las industrias manufactureras nacionales, las empresas extranjeras que operan a escala multinacional están mucho mejor equipadas para aprovechar, si se les permite por licencia administrativa, las oportunidades de mercado que ofrece la estructura industrial mexicana. Estas empresas multinacionales tiende a controlar la oferta de tecnología y otros insumos importados necesarios para fabricar los bienes que demanda el consumidor mexicano. Su mayor eficiencia, comparada con la de las nacionales, les permite desplazar a las segundas, por una variedad de medios (en particular empresas conjuntas “mexicanizadas”) de sus posiciones en el mercado interno, o impedirles que lleguen a ocupar alguna.³³

Es cierto que la inversión extranjera puede aportar insumos útiles para el desarrollo de México. Lo que dista mucho de ser definitivo es que esos beneficios han sido en conjunto mayores que los costos que la economía mexicana ha pagado para adquirirlos, o que el tipo de insumos (incluida la tecnología) que proporciona la inversión extranjera son necesariamente benéficos para el desarrollo nacional. En términos de John H. Dunning, “varios estudios han mostrado que la contribución de las subsidiarias extranjeras al avance de los países anfitriones puede y frecuentemente es importante. Pero también se pueden generar efectos menos deseables”.³⁴

Aun Harry Johnson, un firme defensor del papel positivo de las inversiones extranjeras en la organización económica internacional, reconoce que

...obviamente hay posibilidades teóricas de que las consecuencias de tales inversiones pueden ser adversas, ya sea en comparación a la situación que habría en su ausencia o, más plausiblemente, en comparación a métodos alternativos de manejar la transferencia de conocimiento, que es la piedra angular del proceso de la inversión directa.³⁵

Grant Reuber va más lejos:

³² Véase B. Balassa, *Foreign Trade and Industrial Policy in Mexico* (ensayo mimeografiado, México marzo de 1974), pp. 9 y 10; Nafinsa-Cepal, *supra*, nota 11, p. 332.

³³ Wionczek, *supra*, nota 26, p. 504. Sepúlveda y Chumacero, *supra*, nota 9, p. 171.

³⁴ J. Dunning, *Studies in International Investment* (Allen and Unwin, Londres 1970), p. 13.

³⁵ D. Johnson, *supra*, nota 17, p. 36.

Lo que se mantiene en duda es si la inversión privada extranjera provee el más apropiado canal para esta transferencia en términos de costo de la tecnología adquirida, si conduce al trasplante hacia el país anfitrión de la tecnología más apropiada, y si, cuando es transplantada, la tecnología se adapta satisfactoriamente para coincidir con las condiciones de la demanda y de la oferta aplicables en el país anfitrión.³⁶

En síntesis, todo esto significa que la inversión extranjera, dadas ciertas circunstancias, puede contribuir con insumos benéficos al proceso de desarrollo. Sin embargo, la posibilidad de que la inversión extranjera cueste más a la economía nacional de lo que vale para esta última lo que le proporciona, debe ser la presunción que fundamenta su regulación.

COSTOS POSIBLES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

El análisis de costos y beneficios de la inversión extranjera podría entenderse hasta incluir todos los aspectos de organización social, económica y política que pudieran ser susceptibles de medición, ya que es un fenómeno penetrante en lo social, económico y político. Ciertamente intentar un análisis tan extenso está más allá de lo que nos proponemos aquí: ilustrar ciertos costos en que incurre o pueden incurrir la economía y sociedad mexicanas como resultado de la operación irrestricta de la inversión extranjera y que, a su vez, sientan las bases para justificar su regulación. Nos proponemos considerar en las páginas siguientes el posible costo de la inversión extranjera a la luz de dos amplios criterios analíticos: su impacto tanto en la balanza de pagos como en el proceso de integración económica nacional.

Desde luego que el comportamiento de la inversión extranjera podría evaluarse en relación a una amplia variedad de criterios diferentes a los que hemos escogido, tales como influencias educativas, intervención política, conflictos diplomáticos, etc. Sin embargo, el enfoque adoptado nos parece que es suficiente para los objetivos de este ensayo por dos razones básicas. Primero, permite delinear un panorama adecuado de los gravámenes que la inversión extranjera puede imponer en un proceso de crecimiento económico tendiente a satisfacer carencias básicas de sociedades no industrializadas. Segundo, nos permite establecer objetivos económicos

³⁶ G. Reuber, *Private Foreign Investment in Less Developed Countries*, Reunión Internacional de Directores de institutos de Desarrollo, Investigación y Entrenamiento OECD-BIRD (mimeografiado, Belgrado, agosto de 1972), p. 30.

básicos que el orden jurídico-gubernamental debería buscar al regular la inversión extranjera, en forma de minimizar esos gravámenes y maximizar sus beneficios.

La balanza de pagos

El análisis de la balanza de pagos es muy útil para evaluar el impacto de la inversión extranjera en el país receptor, en términos estrictamente económicos. Ilustra sobre las ganancias que una economía nacional obtiene, y sobre la pérdida en que incurre, frente al resto del mundo o de otras economías nacionales, como resultado de la operación en ella de la inversión extranjera. Sin embargo, no dice mucho por sí mismo sobre quién y con qué resultado inciden esas pérdidas y ganancias dentro de la economía nacional.

La inversión extranjera puede generar pagos del exterior a la economía nacional (ganancias), o pagos de la economía nacional al exterior (pérdidas), en virtud de su intercambio comercial y financiero entendidos en un sentido amplio. En última instancia, toda transacción económica refleja una movilización de bienes y servicios o de capital.

La inversión extranjera no se concibe fundamentalmente —al menos para efectos de este análisis— como un movimiento de capital simple y claramente distinguible de un Estado-nación a otro, por el que la economía receptora exclusivamente paga, o se obliga a pagar, a la proveedora, el capital recibido y los intereses pactados. Este tipo de transacciones se pueden identificar con operaciones crediticias poco sofisticadas, por las que se confiere a acreedores extranjeros meramente el derecho a que deudores nacionales les paguen el monto del crédito con sus intereses.³⁷ Aun cuando este tipo de inversiones indirectas desde luego afectan la balanza de pagos, lo que nos interesa primordialmente es un fenómeno más complejo, que genera efectos mucho más penetrantes y variados en la balanza de pagos, y que confiere al inversionista extranjero derechos más amplios sobre la economía nacional. Generalmente afecta rubros tanto de la balanza de mercancías y servicios de la cuenta corriente, como de la cuenta de capital,³⁸ e implica un mismo control en los dos extremos de las relaciones que registran esos rubros. Una revisión de los movimientos de la cuenta corriente y la cuenta de capital de una economía nacional ilustra cómo la inversión extranjera puede afectar sus pagos internacionales y, en consecuencia, provee un marco de referencia útil para identificar sus costos a la luz de este criterio.

³⁷ Véase Kindelberg, *supra*, nota 117, pp. 224-226.

³⁸ Véase Vernon, *supra*, nota 3, pp. 166, 170-178.

Cuenta de capital y su servicio. Consideramos primero la cuenta de capital, en virtud de que a la inversión extranjera se le caracteriza principalmente como un movimiento de capital. Cabe aclarar que esto no significa que la inversión tenga necesariamente un mayor impacto sobre la cuenta de capital que sobre la cuenta corriente.

Sintéticamente, la cuenta de capital refleja transacciones financieras que pueden adoptar diferentes formas. Registra movimientos de capital a corto y largo plazo que resultan de inversiones directas o indirectas, y que generan un flujo correspondiente de intereses y dividendos. Hay que hacer una distinción entre la inversión directa e indirecta, que resulta de la naturaleza diferente de los derechos sobre recursos de la economía receptora que trasfiere el control extranjero sobre una empresa y una mera obligación de ella de pagar un crédito extranjero.³⁹

La inversión indirecta, presumiendo que no transfiere control, grava a la economía receptora con derechos del acreedor extranjero preestablecidos, con costos determinables (servicio de la deuda externa que se registra en la cuenta corriente) a pagarse en un periodo determinable, a cambio de un influjo de capital a ella. Una vez que el crédito se paga de acuerdo con sus términos preestablecidos, los derechos del acreedor extranjero sobre la economía nacional y los gravámenes correspondientes para ésta, deben desaparecer. La inversión directa, presumiendo que implica un movimiento de capital, grava a la economía receptora con derechos a las utilidades variables que le permita obtener su control sobre el mercado o los recursos internos (servicio de la inversión extranjera directa), generalmente por un periodo indeterminado, a cambio de un influjo de capital a ella y posiblemente otros beneficios. Los pagos al exterior resultantes de una inversión extranjera directa no sólo no tienden a desaparecer, sino más bien tienden a aumentar, ya que de hecho tiende a transmitir derechos permanentes de control sobre el patrón de utilización de recursos internos que, a su vez, propenden a ser cada vez más redituables para el inversionista extranjero y costoso para la balanza de pagos de la economía nacional.

Las imperfecciones monopolísticas de los mercados y la protección gubernamental a éstas, que la inversión extranjera directa puede disfrutar dentro de la economía nacional, son una variable muy influyente para determinar sus utilidades y, consecuentemente, para determinar el monto de los derechos del exterior sobre los recursos nacionales. Entre mayor sea el control de la inversión extranjera en los mercados internos, y la pro-

³⁹ Para la distinción entre la inversión indirecta y directa, véase Dunning, *supra*, nota 34, pp. 4-5; Kindelberg, *supra*, nota 17, pp. 224, 245-246; Vernon, *supra*, nota 2, p. 152.

tección y los subsidios gubernamentales a ella, el margen de utilidad que puede pagar al exterior será más amplio. En cambio, el rendimiento de la inversión indirecta para acreedores extranjeros no tiende a verse afectado por esta variable. La influencia que la estructura de los mercados internos y el proteccionismo gubernamental de los países en proceso de industrialización puedan tener en las tasas de interés prevalecientes en los mercados financieros internacionales debe ser insignificante, en caso de que tengan alguna influencia.

Así los costos de las transferencias de capitales bajo la forma de inversión indirecta tienden a ser menos gravosos que los costos de esas transferencias bajo la forma de inversión directa, en relación al monto de capital que transfieren. Es posible que esta proposición sea insostenible si la perspectiva analítica incluye todos los rubros de la cuenta corriente, ya que entonces sería necesario considerar el impacto de la inversión extranjera en la balanza de pagos en su conjunto.⁴⁰ Más adelante analizamos este punto con mayor detalle.

Ordinariamente, el precio (y costo) de la inversión indirecta está determinado por la tasa de rendimiento del capital prevaleciente en los mercados financieros internacionales, más una sobretasa que se puede establecer para cubrir los "riesgos" de invertir en alguna economía en particular. Al mismo tiempo, los costos de los inlujos de capital generados por la inversión directa se determinan, como se señaló antes, por la reutilización que permite la organización económica interna. Si, como resultado de una posición monopolística en los mercados internos y de subsidios y protección gubernamental, se incrementa el rendimiento del capital extranjero invertido en ellos (como generalmente es el caso en México) los gravámenes de la inversión directa serán proporcionalmente mayores en términos de pagos al exterior.

⁴⁰ De hecho el profesor Vernon en su análisis de los efectos en balanza de pagos de la inversión extranjera sostiene —nosotros creemos que incorrectamente (véase *infra*, nota 63)— el punto de vista de que los efectos de "descapitalización" por los pagos de dividendos al exterior deben minimizarse. En sus propias palabras: "De 1960 a 1968, en que aproximadamente se transfirieron mil millones de dólares anuales a las subsidiarias controladas en los Estados Unidos establecidas en las áreas menos desarrolladas, aproximadamente 2 500 millones de dólares se sacaba de ellas sólo en forma de ingresos. Si se adicionasen las salidas en forma de regalías y el sobreprecio de los bienes intermedios, la cifra sería aún mayor. En consecuencia, la argumentación en favor de la tesis de la descapitalización podría parecer bastante vigorosa. Sin embargo, sólo lleva un momento de reflexión percatarse de que cifras de esta naturaleza son bastante engañosas, al menos en la medida en que se propongan medir el impacto en la balanza de pagos... En realidad las subsidiarias de propiedad extranjera tienen impacto en cada rubro de las cuentas de la balanza de pagos." Vernon, *supra*, nota 2, p. 172.

Adicionalmente, hay un reconocimiento generalizado en la "teoría de la inversión extranjera" de que —en palabras del profesor Kindelberg— "la firma inversionista, adicionalmente a ganar más en el exterior que en casa, debe ganar más en el mercado en que invierte de lo que ganan las firmas locales".⁴¹ Información recogida por la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos para el periodo 1966-1970 no provee bases para fundamentar la primera parte de esta proposición en lo que hace a la operación de las empresas multinacionales norteamericanas en Europa.⁴² Sin embargo, esta información puede ser engañosa para analizar tendencias a largo plazo. Así por ejemplo Misessell concluía después de analizar el periodo 1950-1955 que "la información muestra claramente que la inversión extranjera directa (norteamericana) ha sido en conjunto muy reductible en comparación con el rendimiento de la inversión interna (en los Estados Unidos)".⁴³ Por otra parte, el informe de la Comisión de Tarifas si prevé un apoyo sólido a la segunda parte de la proposición de Kindelberg.⁴⁴

El tiempo que se tome en cuenta para evaluar el impacto de influjos de capital extranjero es de suma importancia, ya que periodos de análisis diferentes tienden a producir resultados diferentes. Un análisis a corto plazo después del influjo del capital tiende a mostrar un superávit, hasta el punto en que el monto de los pagos al exterior por intereses y dividendos no excedan el monto del influjo de capital que los genera. Sin embargo, a largo plazo, tanto la inversión directa como la indirecta tienden a producir mayores pérdidas para la economía nacional que las ganancias que ella puede obtener por los movimientos positivos en la cuenta de capital. Esto es lo que se identifica como un proceso de "descapitalización" de la economía nacional: los influjos de capital de la inversión extranjera tienden a mantener en el largo plazo un déficit de divisas en relación a los pagos al exterior que hace la economía nacional por su servicio.⁴⁵

Se puede dar una explicación muy sencilla a este proceso de descapitalización: un inversionista extranjero racional no colocaría su capital en una economía nacional si no esperase que por esa acción obtendría una ganancia económica neta en relación al monto de su inversión. Ya que

⁴¹ Ch. Kindelberg, "The Theory of Direct Investment", en *American Business Abroad* (Yale University Press, New Haven 1969), p. 12.

⁴² United States Tariff Commission, *supra*, nota 28, pp. 431-434.

⁴³ Mikesell, *supra*, nota 23, p. 21.

⁴⁴ United States Tariff Commission, *supra*, nota 28, pp. 414-418.

⁴⁵ Para una estimación ilustrativa de las pérdidas incurridas por la economía mexicana por este concepto, como resultado de inversiones extranjeras directas, véase Sepúlveda y Chumacero, *supra*, nota 7, pp. 89-90.

es extranjero (residente fuera de la economía nacional) sus ganancias netas tienden a pagarse en algún momento en el exterior, registrándose como pérdidas netas en las que incurre la economía nacional como resultado de la inversión de su capital.

El monto de la pérdida neta para la economía nacional por este concepto debe ser proporcional a la tasa de rendimiento del capital que se paga en el exterior. Si el rendimiento es mayor para los inversionistas directos que para los inversionistas indirectos, el déficit de divisas (pérdidas netas) para la economía nacional que generan los primeros necesariamente debe ser mayor que el que generan los segundos. Más aún, si se toma en cuenta el tiempo durante el que se ejercitan los derechos de la inversión directa e indirecta sobre recursos de la economía nacional, es muy probable que los costos de la primera se incrementen todavía más en relación a los de la segunda, ya que como se señaló con anterioridad la inversión indirecta se contrata a un periodo predeterminado, mientras que la directa propende a operar durante un tiempo indeterminado.

Si se da acceso a la inversión directa a los ahorros internos sus gravámenes en este contexto serán mayores, en la medida en que ello incrementaría sus ganancias netas (y la economía nacional incrementaría sus pérdidas netas) en relación al influjo de capital que haya producido. Evidentemente, si la inversión extranjera no implica un influjo de capital a la economía nacional, sino sólo un redituable instrumento de control sobre sus recursos, no produciría ningún beneficio en la cuenta de capital en relación a los costos de su servicio. Y ésta no es una posibilidad irreal.⁴⁶

No obstante que nuestro objetivo básico es fundamentar un esquema de regulación de la inversión extranjera directa, no podemos descartar de nuestro análisis la inversión indirecta ya que pueden estar íntimamente vinculadas y su impacto puede ser muy difícil de distinguir. Como hemos mencionado, un criterio central para identificar la inversión extranjera directa —al menos para efectos de su regulación— es el control que se ejerce desde el exterior o por extranjeros sobre empresas localizadas en la economía nacional. La propiedad sobre el capital social o sobre los activos de una empresa generalmente, más no necesaria ni exclusivamente, es un medio para controlarla. Su control también puede obtenerse mediante derechos contractuales derivados de sus relaciones comerciales, financieras, administrativas, tecnológicas, etc. Los accionistas de una sociedad pueden no ejercitar control sobre la empresa a la que esa sociedad

⁴⁶ Véase Kindelberg, *supra*, nota 22.

da personalidad jurídica, mientras que lo ejercitan sus acreedores, proveedores o compradores. En consecuencia, en la medida en que los derechos de la inversión extranjera indirecta permitan ejercitar control sobre empresas localizadas en la economía nacional, sus efectos serán equivalentes a los de la inversión directa.⁴⁷

El grado en que un país importador de inversión extranjera es también un país exportador de inversión extranjera, puede representar también un elemento muy importante para evaluar las pérdidas y ganancias en que incurre su economía por su servicio. Hay una diferencia esencial si un país es capaz, o incapaz, de contrarrestar pérdidas en términos de pagos de intereses y dividendos a otras economías mediante el pago de intereses y dividendos del exterior a su economía. Por ejemplo, se ha sugerido que los países de la Comunidad Económica Europea tienen capacidad para contrarrestar el impacto de las empresas multinacionales estadounidenses en su economía mediante la expansión de sus inversiones extranjeras a través de sus propias empresas multinacionales.⁴⁸

Evidentemente en países como México, en los que esta capacidad para contrarrestar los costos de la inversión extranjera es mucho más débil —en caso de que haya alguna capacidad—, esos costos serán correspondientemente mayores que en países matrices de empresas multinacionales como los Estados Unidos, Japón, Canadá, o los europeos mismos.

En suma, los costos para la economía nacional de los flujos de capital se miden por el déficit de divisas que producen a largo plazo los pagos al exterior por concepto de intereses y dividendos. El servicio de la inversión directa tiende a ser más costoso para la economía nacional —en términos relativos— que el de la inversión indirecta, en virtud de que el servicio de la primera depende de la elevada redituabilidad que obtiene su capital en las economías receptoras, principalmente cuando disfruta de posiciones monopolísticas y de protección y subsidios gubernamentales. Estos costos se incrementan en la medida en que la inversión directa tiende a mantener derechos que les permiten controlar los recursos nacionales durante un tiempo indeterminado; en la medida en que puede generar o aumentar sus pagos al exterior sin proveer un flujo de capital; y en la medida en que la economía nacional no tiene capacidad para canalizar inversiones al exterior a través de sus propias empresas multinacionales.

Se podría argumentar que estos costos son mínimos en comparación con los beneficios que obtiene la economía nacional por los efectos “mul-

⁴⁷ Véase *Foreign Investment in Canada*, *supra*, nota 3, pp. 369-372.

⁴⁸ S. Hymer y R. Rowthorn, “Multinational Corporations and International Oligopoly: the Non American Challenge”, en C. Kindelberg, *supra*, nota 17, particularmente pp. 74-75.

tipificadores” provocados por —en términos de Hagen— “un influjo de capital —que— puede acelerar considerablemente la tasa de crecimiento”.⁴⁹ Si se acepta que esos influjos de capital producen un déficit de divisas para la economía nacional, entonces también debe aceptarse por ser evidente que los pagos al exterior que explican ese déficit producen efectos “depresivos” en la actividad económica más amplios (tanto como el déficit) que los efectos “multiplicadores” del influjo del capital. Esto conduce a lo que el mismo Vernon ha identificado como “descapitalización” del país anfitrión.⁵⁰

Los costos de la inversión extranjera también pueden medirse por la repatriación a su país de origen de los beneficios que obtiene fuera de él. Y, en palabras de un presidente de la Internacional Policy Association refiriéndose al país con mayores inversiones fuera, “es un hecho indisputable que los inversionistas estadounidenses en el exterior han ganado más para los Estados Unidos por medio de ingresos repatriados, incluyendo o sin incluir regalías y otros cargos, que los montos del flujo de capital hacia el exterior”.⁵¹

La cuenta corriente. La cuenta corriente provee bases más comprensivas para medir los costos que la inversión extranjera puede ocasionar a una economía nacional frente a economías extranjeras, ya que considera el flujo general de bienes y servicios y los pagos correspondientes que resultan de la inversión extranjera. El objetivo central al analizarla es determinar si la economía nacional incurre en mayores ganancias que pérdidas (superávit en cuenta corriente), o bien en mayores pérdidas que ganancias de divisas (déficit en cuenta corriente) como resultado de los pagos internacionales por bienes y servicios que produce la, o una, inversión extranjera. En otras palabras, establecer si el valor de sus importaciones excede, o no, el valor de sus exportaciones.⁵²

La operación de empresas controladas desde el exterior está íntima-

⁴⁹ E. Hagen, *The Economics of Development* (Irwin, Homewood, Ill., 1968), p. 252.

⁵⁰ Véase, *supra*, nota 40.

⁵¹ N. Danielan, *Hearing on Foreign Direct Investment Controls before the subcommittee on Foreign Economic Policy of The Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 91st Congress, 1st Session.* (Committee Print, Washington D.C. 1969), p. 24.

⁵² A pesar de que los influjos de capital constituyen un rubro de la cuenta de capital, su servicio en términos de pagos por intereses y dividendos al exterior se contabilizan en la cuenta corriente. Cualquier análisis desagregado del impacto de la inversión extranjera en la cuenta corriente debe reconocer este hecho. De otra forma, los pagos al exterior en cuenta corriente aparecerían inflados en relación a la entrada de bienes y servicios en cuenta corriente.

mente ligada a una alta propensión a importar materias primas, bienes intermedios y de capital, tecnología, y servicios de toda naturaleza para producir y comercializar su producción, que no puede ser proveída internamente o —en caso de que puedan serlo— se importan como resultado de una estrategia empresarial multinacional.⁵³ Los pagos al exterior en los que tienen que incurrir las economías por esas importaciones son costosos en divisas para ella. Si el monto de esas pérdidas no es excedido, o por lo menos compensado, por ganancia en divisas que le puedan proporcionar las exportaciones de la inversión extranjera, su operación dejaría un déficit neto en la cuenta corriente. En consecuencia, el costo de la inversión extranjera en este contexto está determinado por el monto de ese déficit.

Como en el caso del influjo de capital, un análisis de los costos de la inversión extranjera en cuenta corriente propende a arrojar resultados diferentes dependiendo del tiempo que se considere para el análisis. Sin embargo, las tendencias tienden a ser más bien opuestas en un caso con respecto al otro.

La inversión extranjera tiende a producir un superávit de divisas en el corto plazo por el influjo de capital que genera, mismo que disminuye, se desvanece y finalmente se convierte en un déficit a largo plazo conforme se incrementan los pagos al exterior por su servicio. Al mismo tiempo, la empresa que pudo haber sido financiada con ese capital tiene mejores probabilidades de generar en la cuenta corriente un superávit a largo plazo a cambio de un déficit a corto plazo. Las empresas que se están estableciendo, y que necesitan importar una variedad de insumos (vg. bienes de capital, materias primas, servicios) para iniciar la producción, necesariamente están en una posición desventajosa para generar exportaciones que puedan pagar por sus importaciones, con respecto a las empresas ya establecidas y en producción. En otras palabras, el déficit original que una empresa pueda producir en la cuenta corriente por importaciones necesarias para iniciar, desarrollar y consolidar su producción, sólo se puede pagar por medio de su capacidad exportadora, y para esto se requiere una producción exportable.

Esto no significa que necesaria u ordinariamente la inversión extranjera genera un superávit a largo plazo en la cuenta corriente. Nada más lejano de la realidad en el caso de México. Si la empresa extranjera deriva para sus intereses multinacionalmente definidos mayores ventajas que desventajas de mantener un déficit en la cuenta corriente de

⁵³ Véase Reuber, *supra*, nota 36, pp. 25-26; *Foreign Direct Investment in Canada*, *supra*, nota 3, pp. 195-197, 298.

la economía donde opera, y le es dable mantener ese déficit, es muy improbable que sobrevenga un superávit. De hecho, el crecimiento manufacturero mexicano ha inducido la mantención durante décadas de un déficit en la cuenta corriente.⁵⁴

La condición que diferentes países pueden tener en tanto que importadores o receptores de capital se asocia con tendencias diferentes en la naturaleza de los bienes y servicios que exportan e importan. Las economías industrializadas exportadoras de capital, también tienden a exportar bienes y servicios con mayor grado de complejidad manufacturera y tecnológica, que las economías receptoras de capital y en proceso de industrialización. Al mismo tiempo, las economías exportadoras de capital tienden a importar de las economías receptoras, bienes y servicios que requirieron para su elaboración de insumos (como bienes de capital y tecnología) provistos por las primeras que representan una elevada proporción del costo de esos bienes y servicios. En otras palabras, las exportaciones de las economías receptoras de capital tienden a ser elaboradas con un valor agregado mucho mayor por importaciones provenientes de economías exportadoras de capital, que a la inversa.⁵⁵

Evidentemente este desequilibrio estructural en los términos del intercambio económico internacional —que la inversión extranjera tiende a preservar— opera en gran detrimento de las economías receptoras. Consecuentemente, cuando este desequilibrio se vincula con el déficit (o descapitalización) que produce la inversión extranjera por sus pagos de dividendos e intereses al exterior, sus costos en el conjunto de la balanza de pagos tienden a incrementarse.

La balanza de pagos en conjunto. Es útil para efectos analíticos desagregar el impacto de la inversión extranjera en las cuentas corriente y de capital de la balanza de pagos. Sin embargo, su patrón ordinario de operación requiere una perspectiva general de la forma en que puede afectar los pagos internacionales de una economía nacional, ya que está esencialmente determinado por organizaciones multinacionales que movilizan tanto inversiones directas como crédito, en estrecha asociación con el flujo de bienes y servicios que registra la cuenta corriente.⁵⁶

Las llamadas corporaciones multinacionales son empresas extranjeras altamente integradas que tienden a proveer a la economía nacional con

⁵⁴ Véase Secretaría de Industria y Comercio, *Anuario estadístico del comercio exterior de los Estados Unidos Mexicanos, 1971* (México, 1972), p. 758.

⁵⁵ Véase Little, Scitovsky y Scott, *supra*, nota 19, pp. 59-63, 235-236.

⁵⁶ Véase Vernon, *supra*, nota 2, p. 163; *Foreign Direct Investment in Canada*, *supra*, nota 3, pp. 237-238.

una amplia variedad de elementos de los que carece, que se necesitan para producir un bien o un servicio determinado, y por los que se carga un precio (costo) en la balanza de pagos. En la cuenta de capital, esos elementos se registran como in-flujos de capital y su precio, o costo para la economía nacional, son los intereses y dividendos que genera. En la cuenta corriente se registran todos los demás elementos suministrados por empresas multinacionales, tales como materias primas, bienes intermedios y de capital, capacidad empresarial, tecnología, etc.; así como su costo para la economía nacional en términos de pagos al exterior.

Desde luego que la provisión de todos esos insumos no necesariamente está controlada por la empresa multinacional que produce el bien o servicio para cuya producción esos insumos son importados. Por un lado, es prácticamente imposible concebir una empresa integrada hasta un grado que le permita ser absolutamente autosuficiente. Por otro lado, no todas las transacciones económicas (comerciales y financieras) internacionales en las que incurre una economía nacional están controladas por empresas multinacionales establecidas en ella y produciendo para sus mercados internos. Es indicativo que a pesar del creciente impacto de las empresas multinacionales en la economía mundial, especialmente las estadounidenses, estimaciones recientes señalan que ellas sólo "dan cuenta de alrededor de un cuarto de las exportaciones mundiales de todas las mercancías y alrededor de un quinto de las exportaciones mundiales de bienes manufacturados".⁵⁷

Empresas nacionales o extranjeras pueden demandar en los mercados internacionales los insumos que necesitan para su producción, de empresas que no controlan. Los costos para la economía nacional de las importaciones que generan empresas establecidas en ella se miden por el grado en que son pagadas por sus exportaciones. Si no generan exportaciones, o si lo hacen y su valor agregado internamente es inferior al valor de sus importaciones, producen una pérdida neta para la economía nacional. A la inversa, si sus exportaciones contienen un mayor valor agregado internamente que el valor de los insumos importados para su producción interna e internacional, entonces dejarían una ganancia neta en la balanza de pagos de la economía nacional.

A pesar de que no todo el intercambio económico internacional de México se canaliza a través de empresas multinacionales, su control sobre él ha venido creciendo aceleradamente. Así, por ejemplo, mientras que se ha estimado que las empresas multinacionales estadounidenses canalizaban en 1966 sólo 11 por ciento de las exportaciones totales mexicanas,

⁵⁷ U.S. Tariff Commission, *supra*, nota 28, pp. 1-2.

esta proporción ascendió a una estimación de 45 por ciento para 1970.⁵⁸ En el caso de influjos de capital la dependencia de ellas es mucho mayor. Mientras que las empresas multinacionales estadounidenses (de acuerdo con información de Estados Unidos) daban cuenta del 43.8 por ciento del superávit neto en la cuenta de capital en 1966 de la balanza de pagos mexicana, esta proporción creció al 94 por ciento para 1970.⁵⁹

Un programa de desarrollo que busca obtener o mejorar los beneficios que una economía nacional puede obtener de su intercambio económico, necesariamente debe ocuparse del patrón que siguen sus transacciones económicas con el exterior. Sin embargo, no todas estas transacciones deben preocupar a un esquema de regulación particularmente diseñado para reducir costos e incrementar beneficios de la inversión extranjera. Las empresas controladas internamente también pueden concurrir al comercio y finanzas internacionales y, en esa medida, generar pérdidas o ganancias en la balanza de pagos.⁶⁰

La preocupación específica de un sistema de regulación extranjera en este contexto debe ser la identificación de las relaciones entre el patrón de operación de la inversión extranjera con el comportamiento de la balanza de pagos; la investigación y determinación de por qué estas relaciones pueden resultar o resultan en un déficit; y, finalmente, regular sobre las condiciones que la inversión extranjera debe satisfacer en la economía nacional, primero para evitar un impacto deficitario y, después, para obtener superávit frente a economías extranjeras. El principal punto de atención de un esquema tal sería la inversión directa de capital. Sin embargo, en la medida en que el control extranjero sobre la empresa, y sobre recursos nacionales también puede obtenerse por el aprovisionamiento de otros elementos que requiere o puede requerir la producción interna (v. gr. financiamiento, materias primas, bienes intermedios y de capital, mercados internacionales, competencia administrativa, etc.), y en la medida en que ese control permite o puede permitir términos de intercambio internacional adversos para la economía nacional, un sistema re-

⁵⁸ *Id.*, p. 354.

⁵⁹ *Id.*, pp. 260-261.

⁶⁰ En el caso de México, la muestra más clara de un patrón de organización industrial que produce enormes costos en la balanza de pagos para el desarrollo nacional, y que afecta el comportamiento tanto de las empresas controladas nacionalmente como de las controladas desde el exterior, la provee la política de protección industrial Véase Bueno, *supra*, nota 30; Balassa, *supra*, nota 30 y *supra*, nota 32; Nafinsa-Cepal, *supra*, nota 29. Evidentemente, mejoras generalizadas que introdujesen mayor eficiencia en ese patrón, afectarían por igual las condiciones bajo las que operan la inversión nacional y la extranjera.

gulatorio que buscarse reducir los costos consecuentes no podría descartar de su atención relaciones de esta naturaleza.⁶¹

La inversión extranjera puede ser muy costosa para la balanza de pagos. Puede gravarla con pagos al exterior derivados de una variedad de importaciones generadas por la producción interna, que pueden ser tan amplias como las posibilidades abiertas a una empresa para reducir al nivel mínimo el valor agregado interno de su producción.⁶² El caso extremo de esta costosa posibilidad podría ser una planta ensambladora controlada totalmente por una empresa multinacional; cuya producción disfruta de subsidios y protección gubernamentales que impiden la competencia internacional, y le permite una posición monopolística en el mercado interno; que el único insumo que obtiene de la economía nacional es la mano de obra, y que el resto de ellos se importan de la empresa multinacional que la controla a precios monopolísticos que aprovechan al máximo la posición no competitiva de la planta en el mercado interno; cuya función de producción es de una muy elevada intensidad de capital; y que no exporta nada de su producción.

Esta situación puede ser sólo hipotética. Sin embargo ilustra los costos que la inversión extranjera puede alcanzar en una economía en proceso de industrialización y, en esa medida, el menoscabo posible que su operación puede imponer al desarrollo de esas economías.

La experiencia de México ha sido de costos muy substanciales en su balanza de pagos derivados de la operación de empresas multinacionales en su economía. Un examen del impacto de las empresas multinacionales norteamericanas —por mucho las más importantes en México—, tal y como ha sido presentado por la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, para el período 1966-1970, fundamentaría este punto.⁶³ En 1966 las empresas multinacionales norteamericanas produjeron un déficit en cuenta corriente de 246 millones de dólares, de los que 179 millones (72.8 por ciento) se debieron a la balanza de mercancías y 67 millones (27.2 por ciento) a la balanza de servicios. En este año el superávit en la cuenta de capital producido por estas empresas fue de 102 millones de dólares (45.5 por ciento del monto del déficit en cuenta corriente), lo que todavía dejó un enorme déficit en la balanza básica de la economía mexicana de 176 millones, y de 144 millones en la balanza de su cuenta corriente y de capital.

Para 1970 el déficit en cuenta corriente que dejaron a México las empresas multinacionales estadounidenses había crecido 50.8 por ciento,

⁶¹ Véase *supra*, nota 47.

⁶² Véase Vernon, *supra*, nota 2, pp. 175-176.

⁶³ U.S. Tariff Commission, *supra*, nota 28, p. 225.

a 371 millones de dólares, de los que 278 millones (74.9 por ciento) se debieron a la balanza de mercancías, y 93 millones (25.1 por ciento) a la balanza de servicios. A pesar de que el superávit en la cuenta de capital debido a estas empresas creció en 316.7 por ciento, a 425 millones, este crecimiento no fue suficiente para impedir un déficit de 46 millones en la balanza básica de México, que dejó a la balanza en cuenta corriente y de capital con sólo un superávit de 4 millones.

Es muy importante enfatizar que los costos posibles de la inversión extranjera en la balanza de pagos están directamente relacionados con su grado de control sobre los mercados nacionales; así como con su situación que pueda disfrutar en mercados internacionales tanto con respecto a la oferta de importaciones que demanda la producción interna, como con respecto a la demanda internacional de exportaciones nacionales.⁶⁴

Si la subsidiaria de una empresa multinacional que opera en el mercado interno obtiene utilidades monopolísticas, la matriz que la controla puede extraer esas utilidades hacia el exterior por medio de los precios que fije en forma no competitiva a los insumos que transfiere a la subsidiaria.⁶⁵ Al mismo tiempo, si una corporación multinacional tiene capacidad de imponer restricciones a la exportación de empresas establecidas en la economía nacional, que obstruyan el desarrollo de sus ventajas compartivas en mercados internacionales, en esa medida está posibilitada a gravar la balanza de pagos del país anfitrión.⁶⁶

La ineficiente utilización de recursos que resulta de un proceso de industrialización basado en una estructura monopolizante de la oferta, no se puede atribuir específicamente al tratamiento que se da a la inversión extranjera, sino más bien al esquema general de regulación que enmarca el crecimiento industrial —presumiendo que establece las mismas condiciones para las empresas controladas nacionalmente que para las empresas controladas desde el exterior. Sin embargo, los costos adicionales en que la economía nacional puede incurrir en su balanza de pagos por los controles monopolísticos de la inversión extranjera en mercados internacionales, constituyen un apoyo fundamental a la teoría de su regulación específica. Los costos para las economías en proceso de industrialización en este contexto, deben ser en una medida importante

⁶⁴ Véase Little, Scitovsky y Scott, *supra*, nota 19, 98; y S. Hymer, *supra*, nota 17.

⁶⁵ Véase Wionczek, *supra*, nota 11, p. 31; *Foreign Direct Investment in Canada*, *supra*, nota 3, pp. 231-234.

⁶⁶ Véase F. Knickerbocker, *Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprise* (Graduate School of Business Administration Harvard University, Boston 1972), pp. 196-197.

el resultado de la ausencia o de la inadecuación de un sistema de regulación de la inversión extranjera.⁶⁷

Desde luego que la política hacia la inversión extranjera no debe separarse de una estrategia general —extensiva a la inversión nacional— para imprimir mayor eficiencia al patrón de crecimiento económico nacional. Sin embargo, es muy importante distinguir el impacto diferente, y los costos específicos, de la inversión extranjera con respecto a la inversión nacional; así como ajustar correspondientemente el tratamiento gubernamental que se da a la inversión extranjera.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA NACIONAL

Un nivel bajo de acumulación nacional de capital, y desigualdades acentuadas en el ingreso personal, sectorial y regional, sobre un producto promedio per cápita bajo, es un freno fundamental al desarrollo social que plantea un dilema mayor para definir prioridades en la asignación de los limitados recursos de inversión de que disponen las economías en proceso de industrialización.⁶⁸ Por un lado, la alternativa básica es fundamentar el crecimiento económico sobre un patrón de concentración privada de la riqueza y del ingreso, que a su vez permita altas tasas de formación de capital y de inversión privadas. O bien, por otro lado, fundamentarlo sobre un patrón más igualitario de distribución del ingreso entre la población, y en una mayor participación gubernamental en el control de la riqueza y en el proceso de formación de capital y de inversión.

Las diferencias entre estas alternativas son de grado: más, o menos, distribución igualitaria o concentración privada del ingreso; más, o menos, participación gubernamental o privada en el control de la riqueza y en el proceso de formación de capital. Sin embargo, el grado en que una política de crecimiento enfatice alguna de las alternativas fácilmente puede determinar calidades, y costos, diferentes en el propio crecimiento.

Los costos de estas alternativas no pueden ser generalizados a todas las sociedades, ya que dependen de las circunstancias específicas de su medio ambiente económico. Los costos de un alto grado de concentración del ingreso son mucho más gravosos en una sociedad en proceso de industrialización, con un ingreso promedio per cápita bajo, que en una sociedad industrializada con un ingreso promedio per cápita alto.

⁶⁷ Véase *Id.*, pp. 197-200; Little, Scitovsky y Scott, *supra*, nota 18 p. 342.

⁶⁸ Véase Viner, *supra*, nota 13, pp. 133-134.

En estas últimas los estratos de ingresos bajos tienden a alcanzar todavía un nivel de "bienestar" (alimentación, educación, salud) que les permiten una integración a la actividad económica nacional, mientras que en las primeras los que se encuentran en esos estratos tienden a estar marginados de ella.

Nuestro análisis está dirigido al medio ambiente económico de la sociedad mexicana: una economía en proceso de industrialización en la que una gran mayoría de la población y de sus regiones geográficas que reciben una mínima parte del ingreso nacional, por lo que se encuentran prácticamente al margen del crecimiento económico.⁶⁹ Bajo estas circunstancias debería ser evidente por sí mismo que la prioridad preponderante en el desarrollo nacional debería de ser su integración al proceso de crecimiento económico.

La pregunta básica, para efectos de nuestro análisis, es cómo puede afectar la inversión extranjera la consecución de ese objetivo preponderante. En consecuencia, sus costos posibles en este contexto se pueden evaluar al considerar su impacto en las variables que determinan el patrón de concentración personal, sectorial y regional del ingreso que ha caracterizado el crecimiento económico de México⁷⁰ y que han producido efectos altamente desintegradores.

En otras palabras, se trata de identificar si la inversión extranjera contribuye, o impide, la integración de la población y áreas geográficas marginales al crecimiento económico. Seis criterios son básicos en este respecto: el empleo directo que genera en relación al capital que moviliza y los recursos que controla; su localización geográfica; su posición en el mercado; su contribución fiscal; la naturaleza de su producción; y los pagos que hace al exterior.

Hemos considerado los costos posibles de la inversión extranjera en la balanza de pagos, haciendo notar sus efectos depresivos sobre la actividad económica nacional que resultan de las pérdidas netas de divisas. Evidentemente, estas pérdidas limitan las posibilidades de crecimiento de la economía y, en esa medida, sus posibilidades de integrar a la población y a las regiones marginadas. No obstante que los criterios analíticos restantes no son directamente relevantes para medir pérdidas o ganancias en

⁶⁹ Véase Banco de México, *La distribución del ingreso en México* (FCE, México 1974); M. Gollás y A. García, *El crecimiento económico reciente de México*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Estudios sobre México (mimeografiado, Sta. Mónica, octubre de 1973), principalmente pp. 29-44; y C. Stern, *Las regiones de México y sus niveles de desarrollo socioeconómico* (El Colegio de México, México 1973).

⁷⁰ Véase R. Hansen, *The Politics of Mexican Development* (The John Hopkins Press, Baltimore Md., 1971), particularmente los capítulos 3 y 4.

la balanza de pagos, son fundamentales para evaluar el grado en que la inversión extranjera propicia u obstruye el proceso de integración económica nacional.

La variedad de obstáculos a un desenvolvimiento social balanceado en las economías en proceso de industrialización se puede sintetizar muy bien en el desempleo masivo. Refleja mejor que nada la economía "dual", la marginación de vastos segmentos de la población del crecimiento económico. Mientras que la capacidad que una economía nacional pueda tener de emplear a su población ofrece bases sólidas para un crecimiento balanceado e integrador, su incapacidad necesariamente conduce a una desintegración entre aquellos segmentos que están empleados y los que no lo están.

En México, ciertamente, el desempleo masivo ha sido un resultado principal del patrón de crecimiento económico.⁷¹ En la medida en que la inversión extranjera pueda fortalecer la capacidad de la economía para absorberlo —en relación a los recursos de inversión de los que disponga en ella— sería benéfica para el desarrollo nacional. Alternativamente, sería gravosa en la medida en que debilitase esa capacidad. En consecuencia, identificar si la inversión extranjera induce funciones de producción que utilizan intensivamente la mano de obra, o el capital, proporciona un indicador central para medir sus costos en este respecto.

La tecnología sobre la que la inversión extranjera fundamenta sus operaciones en economías en proceso de industrialización tiende a ser importada de economías industrializadas con una disponibilidad de factores esencialmente diferente (más capital en relación a la mano de obra). Bajo estas circunstancias se puede presumir razonablemente que induce funciones de producción que utilizan intensamente el capital, en detrimento de su potencialidad para absorber el desempleo existente y para promover el crecimiento de los sectores en los que la mano de obra ofrece mayor productividad marginal que el capital. "La inversión extranjera tiende a concentrarse en sectores con un coeficiente de capital relativamente alto. Es posible que pueda tener mucho éxito en el sentido de que el sector al cual es atraída puede crecer desproporcionadamente en relación a otras partes de la economía, incrementando indebidamente en consecuencia el coeficiente de capital para la economía en general", concluye Reuber.⁷²

Esto es particularmente cierto cuando —como en el caso de México— la política de industrialización ha apuntalado y subsidiado la pensión

⁷¹ Véase S. Trejo Reyes, *Industrialización y empleo* (FCE, México 1973), pp. 159-163; Grupo del Empleo, *El problema ocupacional en México* (versión preliminar, México 1973), pp. 23-32.

⁷² Reuber, *supra*, nota 36, p. 32.

de empresas manufactureras a utilizar intensivamente el capital, más que la mano de obra.⁷³ El problema ha sido sintetizado muy bien por Hal Mason:

...la tasa de interés o costo del capital se deprime artificialmente por debajo del nivel de equilibrio a través de una variedad de subsidios, mientras que las tasas de los salarios se elevan por arriba del nivel de equilibrio debido a programas sociales diseñados en base a los de los países avanzados. Se mantienen niveles elevados de desempleo y excedentes de mano de obra, porque los precios relativos de los factores que resultan, hacen atractivo la instalación de mucho capital y muy poco trabajo. Esto ha venido a ser conocido como el aspecto de las imperfecciones del mercado del problema de la proporción de los factores. Las firmas multinacionales pueden desempeñar un papel en este proceso si enfrentan un conjunto de relaciones de precios de los factores diferente al que enfrentan las firmas controladas localmente. Aún más importante, sin embargo, ellas pueden contribuir a la rigidez tecnológica ya sea directamente al estimular la demanda de productos en los que la rigidez tecnológica y la elevada intensidad del capital son inherentes, o bien al constreñir artificialmente las opciones tecnológicas disponibles porque desean operar dentro de un conjunto bien definido de posibilidades de producción y, al hacer esto, soslayan la gama completa de opciones tecnológicas. Ya que ellas tienden a ser líderes en sus industrias respectivas, el efecto demostración puede operar en forma de constreñir a firmas controladas localmente a operar dentro del mismo conjunto de opciones —las firmas locales pueden emular fuertemente a sus contrapartes multinacionales.⁷⁴

Un proceso de industrialización altamente dependiente de este patrón de importaciones tecnológicas debe producir efectos altamente desintegradores dentro de un contexto económico nacional. Está abocado a preservar y/o aumentar, al asignar recursos de inversión, la diferencia entre el nivel de ingresos de una minoría que está empleada y una mayoría —creciente en términos relativos y absolutos— que está subempleada. Mientras que el sector industrial “moderno” tiende a incrementar su participación en la asignación de las inversiones, al mismo tiempo su capacidad para absorber el desempleo tiende a disminuirse. En palabras de

⁷³ Véase Nafinsa-Cepal, *supra*, nota 11, pp. 319-325 y H. Mason, *The Transfer of Technology and the Factor Proportions Problem: The Philippines and Mexico* (UNITAR Research Paper Núm. 10, Nueva York 1971).

⁷⁴ *Id.*, pp. 2-3.

Saúl Trejo, que ha hecho investigación extensiva sobre la materia en México, "la tasa de crecimiento del empleo (industrial) es sólo de 2.4 por ciento anual, lo que sugiere que los incrementos del empleo logrado por el sector industrial durante los últimos 20 años serán mucho más difícil de obtener en el futuro, debido a la importancia relativa cambiante del sector moderno, lo que dará lugar a un menor incremento del empleo industrial como resultado del incremento de la producción manufacturera."⁷⁵ El proteccionismo industrial en México, evidentemente, en un elemento clave para explicar estas tendencias.⁷⁶

Una estrategia de industrialización de esta naturaleza en una economía con un ingreso per cápita promedio bajo, requiere para sostenerse de una concentración del ingreso que induzca una propensión a consumir —a precios "protegidos"— bienes y servicios que reflejan patrones de consumo propios de economías industrializadas con un nivel de ingreso per cápita promedio mucho más elevado. Si, bajo condiciones de una distribución personal más o menos igualitaria del ingreso, no es factible generar la propensión a consumir que requiere la expansión industrial (dominada por patrones tecnológicos y de consumo importados de economías con un ingreso nacional mucho más alto),⁷⁷ entonces la desintegración económica de la población se convierte en un requerimiento fundamental para mantener este proceso de crecimiento industrial. Requiere desintegrar económicamente a una minoría con un nivel de ingresos muy elevado que pueda consumir lo que la planta ofrece, frente a una gran mayoría con un nivel de ingresos muy bajo.

En otras palabras, una planta industrial dependiente de la inversión extranjera y de la importación de tecnologías que utilizan intensivamente el capital lleva a un círculo vicioso extremadamente costoso para el desarrollo económico nacional: para crecer requiere de una concentración del ingreso que desintegra económicamente a la población; y su crecimiento fortalece la concentración del ingreso, ya que induce una asignación de recursos de inversión limitados que es altamente restrictiva de las oportunidades de empleo que pueden ser ofrecidas por la economía. Este patrón de asignación de los recursos de inversión se fundamenta esencialmente en la expansión del ingreso de los relativamente pocos que están integrados a la actividad económica y, en consecuencia, socava las posibilidades de la economía de redistribuir el ingreso mediante la oferta de nuevos empleos.

⁷⁵ Trejo, *supra*, nota 71, p. 173.

⁷⁶ Véase *supra*, notas 29, 30 y 32.

⁷⁷ R. Nurske, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, novena impresión (Blackwell, Oxford 1964), pp. 66-67.

La naturaleza de los bienes y servicios que ofrece la inversión extranjera en los mercados internos, y su grado de control sobre ellos, son elementos muy importantes para determinar su comportamiento frente al objetivo de absorber a los estratos marginados, y promover el desarrollo de los sectores deprimidos. Por un lado, en la medida en que la inversión extranjera induzca directa o indirectamente a que la economía asigne sus limitados recursos de inversión a la producción de bienes y servicios que reflejen niveles de ingresos de países industrializados (v. gr. automóviles), y que en economías más pobres resultan superfluos frente a demandas insatisfechas más urgentes (v. gr. de alimentos), está impidiendo la integración económica de quienes no las han satisfecho y la promoción de los sectores que pueden satisfacerlas. Por otro lado, las ganancias monopolísticas que la inversión extranjera pueda obtener en estos mercados⁷⁸ no sólo tienden a incrementar —como analizamos con anterioridad— sus costos en la balanza de pagos. También acentúan la desigualdad en la distribución del ingreso al conducir a la economía al desperdicio de recursos de inversión muy valiosos en la producción de los bienes y servicios que generan esas ganancias, en detrimento de su potencial productivo en términos de empleos y actividades económicas adicionales.

La estructura fiscal, y el tipo de inversiones públicas que puede financiar, representa un recurso decisivo a disposición de la economía para contrarrestar los efectos desintegradores que producen las funciones de producción de las inversiones extranjeras que utilizan intensivamente el capital; que tienen un efecto de demostración adverso en los patrones nacionales de consumo; y que obtienen ganancias monopolísticas en los mercados internos. Independientemente de otros controles gubernamentales sobre la asignación de los recursos de inversión, ofrece una alternativa para romper el círculo vicioso entre la concentración del ingreso y el crecimiento económico al que puede conducir la operación de la inversión extranjera.⁷⁹ Dos requerimientos tendría que satisfacer la estructura fiscal para desempeñar este papel decisivo.

⁷⁸ Para una evaluación de las “utilidades excesivas” de la inversión extranjera en Iberoamérica, véase C. Vaitos, “Empresas transnacionales, comercialización de tecnología y rentas monopolísticas”, en Stanzick y Godoy, *supra*, nota 26, p. 453; y S. Hunt, “Evaluating Direct Foreign Investment in Latin America”, en L. Einaudi, *Beyond Cuba: Latin America Take Charge of its Future* (The Rand Corporation, New York, 1974), pp. 149-153.

⁷⁹ “Tanto los beneficios directos como los indirectos de la inversión privada (extranjera) se distribuyen en el país anfitrión de varias formas. Una de las formas es a través del pago de impuestos a los diversos niveles gubernamentales, ya que bajo los acuerdos existentes sobre doble imposición entre países, el país anfitrión puede gravar las utilidades de las empresas extranjeras, capturando así una

En primer lugar, tendría que recuperar los costos de gastos públicos que benefician a inversiones extranjeras que usan intensivamente el capital, que sostienen una producción superflua en relación a las necesidades de la mayoría de la población y/o que obtienen ganancias monopolísticas. De otra forma, la estructura fiscal sería un elemento adicional de fortalecimiento del proceso de concentración del ingreso por medio de economías externas capitalizables por la inversión extranjera, y financiadas con costos extraordinarios para la integración económica nacional. En segundo lugar, los ingresos fiscales provenientes de la inversión extranjera tendrían que alcanzar un nivel lo suficientemente elevado no sólo para pagar los gastos públicos que capitaliza ésta sino también para generar un excedente transferible a través del gasto público hacia inversiones que empleen excedentes de mano de obra y que produzcan bienes y servicios básicos que necesita la mayoría de la población —pero que por la concentración de su ingreso está económicamente imposibilitada para demandar.

De hecho, una mayor participación gubernamental en el control de la riqueza, en la formación de capital y en la asignación de los recursos de inversión, que persiga estos objetivos, es la única forma de impedir el proceso de concentración del ingreso, altamente costoso en términos de integración económica nacional, al que pueden conducir las imperfecciones en los mercados (de factores y de bienes y servicios) en economías en proceso de industrialización que se asocian con la operación de la inversión extranjera. En síntesis, se trataría de inducir fiscalmente una redistribución del ingreso (de los estratos de altos a los bajos ingresos), que sea concomitante con una redistribución de los recursos de inversión (de los sectores que utilizan intensivamente el capital y se caracterizan por una producción superflua en relación a las carencias de la población, a los sectores que utilicen intensivamente la mano de obra y su producción satisfaga carencias básicas de la mayoría de la población).

Por consiguiente, la capacidad fiscal que pueda generar la inversión extranjera para redistribuir el ingreso y los recursos de inversión conforme a esos objetivos, debe desempeñar un papel muy importante en el análisis de sus costos o beneficios para la integración económica nacional. Si esta capacidad fiscal no es lo suficientemente elevada para pagar por los gastos gubernamentales capitalizables por la inversión extran-

parte de los rendimientos del capital extranjero y de las rentas que se obtengan del paquete de factores complementarios” en términos de Reuber, *supra*, nota 36 p. 16. Para una discusión de las alternativas abiertas a los países anfitriones para expandir su base fiscal en este respecto véase O. Oldman, *Tax Policies of Less Developed Countries with Respect to Foreign Income and Income of Foreigners*’, en R. Bird y O. Oldman, *Readings on Taxation in Less Developed Countries* (Harvard Law School International Tax Program, Cambridge Mass., 1967), p. 200.

jera, y para dejar un excedente sobre esos gastos transferibles a estratos y sectores deprimidos de la economía, entonces la inversión extranjera (presumiendo que utiliza intensivamente el capital, tiene una producción superflua, y/u obtiene utilidades monopolísticas) arrojaría un saldo negativo el proceso de integración económica nacional. En México hay elementos que apuntan a la existencia de una amplia capacidad fiscal inexplorada para reducir los costos de la inversión extranjera en este contexto.⁸⁰ La concentración geográfica del ingreso y de la actividad económica socava las posibilidades de lograr una integración económica territorial del país. Aquí también un círculo vicioso obstruye un crecimiento económico equilibrado: áreas con una elevada concentración de la riqueza y del ingreso ofrecen ventajas comparativas y economías externas en relación a áreas con una baja concentración, para atraer inversiones y generar hacia ellas corrientes demográficas migratorias. Fenómenos que a su vez, acentúan la concentración geográfica del ingreso y la depresión de las áreas marginadas.⁸¹

La inversión extranjera, evidentemente, arrojaría un saldo negativo para el proceso de integración económica territorial en la medida en que, por su localización geográfica, acentúe este patrón desequilibrado y desintegrador de crecimiento económico; y en la medida en que su carga fiscal no sea suficiente para pagar las economías externas financiadas gubernamentalmente y dejar un excedente para financiar gastos públicos en las áreas deprimidas tendientes a integrarlas a la actividad económica nacional.

EVALUACIÓN EN CONJUNTO

Una variedad de criterios han sido considerados para evaluar los costos y beneficios de la inversión extranjera para la economía nacional. Sin embargo, la aplicación aislada de estos criterios, puede conducir a resultados disímolos en la evaluación de un programa de inversión.

⁸⁰ La debilidad de la estructura fiscal en México ha producido un desequilibrio mayor en su proceso de desarrollo que ha sido evidente desde hace años. Para referencias ilustrativas y calificadas véase R. Ortiz Mena, V. L. Urquidi, A. Water-son, J. H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior* (Fondo de Cultura Económica, México 1953), pp. 380-381 y N. Kaldor, "Las reformas al sistema fiscal mexicano", en *Comercio Exterior*, Vol. XIV, Núm. 4, abril de 1964, p. 265. Para una evaluación actualizada sobre la inadecuación de la estructura fiscal mexicana con respecto a las necesidades de empleo, y para una proposición de políticas para eliminarla, véase Grupo del Empleo, *supra*, nota 71, pp. 421-449.

⁸¹ Véase C. Stern, *supra*, nota 69, p. 118.

Desde luego que puede haber casos en que sea fácilmente discernible que una inversión deja más costos que beneficios para la economía nacional o, alternativamente, que es más benéfica que costosa para ella. Evidentemente, estaríamos en la primera hipótesis, en el caso de que una empresa arrojase un enorme déficit en la balanza de pagos; que utilizase intensivamente el capital; que produjese artículos suntuarios y requiriese para ello de amplios subsidios y protección gubernamental. Estaríamos en la segunda hipótesis, si registrase un superávit tanto en la cuenta corriente como en la de capital de la balanza de pagos; que usase intensivamente la mano de obra; que su producción satisficiera una necesidad básica de la población y fuese internacionalmente competitiva; que sus establecimientos productivos estuviesen en áreas deprimidas; y que su cuenta de impuestos cubriese los gastos públicos que la benefician.

Sin embargo, también puede haber casos difíciles de evaluar. Así, por ejemplo, una inversión puede utilizar intensivamente la mano de obra en una área geográfica deprimida pero al mismo tiempo generar un déficit considerable de divisas por sus pagos al exterior y requerir de exenciones fiscales para mantener su producción. Se pueden imaginar una amplia variedad de hipótesis de esta naturaleza.

El problema en última instancia es cómo evaluar todos los elementos indicativos del comportamiento de la inversión extranjera que resultan de los criterios analíticos que hemos considerado, y cómo definir el tratamiento regulatorio correspondiente. Lo anterior, cuando los resultados de la evaluación de cada uno de ellos considerados independientemente pueden ser contradictorios entre sí.

Sería muy difícil, ciertamente impráctico, tratar de codificar jurídicamente todas las fórmulas de operación de la inversión extranjera bajo las cuales se minimizarían sus costos, y se maximizarían sus beneficios, con relación al desarrollo económico nacional. Dado que hay una amplia variedad de criterios a la luz de los cuales se debe analizar un programa de inversión extranjera, se requiere que el órgano evaluador y regulador goce de la suficiente discrecionalidad para ajustar ese programa a objetivos nacionales del desarrollo. Casos diferentes de inversión extranjera pueden producir un saldo diferente para la economía nacional, y las prioridades nacionales de desarrollo están sujetas a un determinado margen de ajuste frente a las circunstancias y necesidades cambiantes en el proceso de crecimiento económico. De aquí la necesidad de que un sistema de regulación reconozca las facultades administrativas que permitan identificar el impacto de los programas de inversión, evaluarlos con respecto a los objetivos de la política de desarrollo y gobernarlos correspondientemente. En términos de Germánico Salgado "desde luego que cada inver-

sión es un acto distinto, creo que es un derecho normal de un gobierno o de un grupo de gobiernos, el poder evaluar y decidir con base en esta evaluación sobre la necesidad y conveniencia de una inversión determinada y dar normas que den base objetiva a esa evaluación".⁸²

El poder legislativo carece de la flexibilidad necesaria para alcanzar estos objetivos por medio de hipótesis normativas muy detalladas y, en consecuencia, restrictivas, que comprendiesen todas las fórmulas bajo las que la inversión extranjera debe ser más benéfica que costosa para el desarrollo nacional. Deben ser evidentes la inadecuación y las limitaciones funcionales de la judicatura para responsabilizarse por esas tareas. El poder ejecutivo, a través de su aparato de administración económica, está mucho mejor equipado para desempeñarlas.

Sin embargo, en un orden jurídico fundamentado en la división de poderes y en el principio de que las acciones gubernamentales no deben ser arbitrarias, sería imposible que el poder ejecutivo se dotase a sí mismo de facultades para regular a la inversión extranjera conforme a su arbitrio irrestricto. Esto sería puro autocratismo y arbitrariedad. Se requiere una intervención legislativa que otorgue a los administradores facultades para identificar, evaluar y gobernar a la inversión extranjera, de acuerdo con una racionalidad limitativa del ejercicio arbitrario de esas facultades. Se requiere de un mecanismo de control para garantizar que el ejercicio de esas facultades se ajusten a esa racionalidad.

En consecuencia, el problema básico de un sistema de regulación en este respecto es garantizar que sus administradores disfruten de las facultades discrecionales necesarias, al mismo tiempo que su ejercicio siempre sea congruente con una racionalidad legislativa de reducir los costos y maximizar los beneficios de la inversión extranjera. La discrecionalidad administrativa irrestricta fácilmente puede degenerar en arbitrariedad, lo que, a su vez, fácilmente conduce a un sistema ineficiente para preservar la racionalidad de minimizar costos y maximizar beneficios de la inversión extranjera.⁸³

Sin embargo, el análisis de este dilema de combinar la discrecionalidad administrativa con controles legislativos o judiciales, para alcanzar un esquema de regulación eficiente y conforme a un régimen de derecho, merece un capítulo aparte.

⁸² G. Salgado, "El Grupo Andino y la inversión extranjera", en Von Gleigh, *Las inversiones extranjeras privadas en América Latina* (Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo 1971), p. 57.

⁸³ Para un análisis de la naturaleza y alcance que un "proceso de revisión" de la inversión extranjera podría tener, Véase: *Foreign Direct Investment in Canada*, *supra*, nota 30, pp. 451-473.