

EL CONTROL SOBRE LAS MULTINACIONALES LAS CONTRADICCIONES DE LA MEXICANIZACION*

DOUGLAS BENNETH y
KENNETH SHARPE¹

“Lo QUE ES BUENO para General Motors es bueno para Estados Unidos” si esta afirmación no es irrefutable tampoco debe ser desechada como si fuera obviamente falsa; para responderla es necesario presentar argumentos vigorosos y de peso. Pero supongamos que cambiamos de región: entonces ¿gana o pierde fuerza esta afirmación? ¿Acaso lo que es bueno para la General Motors de Canadá es bueno para Canadá? ¿O lo que es bueno para la General Motors de México es bueno para México? En este caso la afirmación se debilita todavía más, al menos a ojos de un número cada vez mayor de observadores en los países receptores.

Más que analizar con profundidad la validez de las críticas que se han hecho en contra de las corporaciones multinacionales, en este artículo nos proponemos evaluar la *lógica* de las políticas que se han diseñado para controlar a estas empresas. ¿Existe alguna razón para pensar que estas políticas de control pueden resolver o mejorar los problemas que se dice que acompañan a las corporaciones multinacionales? Nosotros examinaremos un cierto tipo de estrategia que ha sido utilizado con mucha frecuencia: el estímulo o el requisito que se ha impuesto a las corporaciones multinacionales de que compartan la propiedad de sus compañías con nacionales de los países receptores, correspondiendo por lo general a estos últimos una participación mayoritaria en la firma. En Canadá se habla de la canadización de la firma; en México de la mexicanización. Nuestro tema es la experiencia mexicana, aunque muchas de las consideraciones que formulamos en este caso pueden ser aplicadas a otros.

La intención del gobierno mexicano de controlar la inversión extranjera se remonta a las políticas del científico Limantour durante el régimen de Porfirio Díaz, cuyo gobierno llevó a cabo, bajo la dirección del M

* Traducción de Soledad Loaeza.

¹ Quisiéramos agradecer a nuestros cuatro antiguos estudiantes: Inez Luc Cifuentes, Sarah Holmes, Margaret McKernan y Richard Vallery su colaboración en la preparación de este artículo, así como sus muy pertinentes sugerencias. Agradecemos asimismo los valiosos comentarios críticos de los miembros del *Working Group on Multinational Corporations* del *Social Science Research Council*; así como el apoyo de las fundaciones que han financiado el proyecto de investigación del cual forma parte este documento: *The Tinker Foundation*, *The Social Science Research Council*, el *Carnegie Endowment for International Peace*, la *Doherty Foundation* y el *National Endowment for the Humanities*.

nistro de Hacienda mencionado, la parcial nacionalización de los ferrocarriles; además de que presionó a un cierto número de bancos extranjeros para que vendieran parte de sus acciones a mexicanos. Desde entonces la mexicanización y la nacionalización, ambas diseñadas con el fin de garantizar que los mexicanos ejerzan un mayor control sobre el proceso de toma de decisiones, constituyen los rasgos básicos de la configuración de la política de este país hacia la inversión extranjera.² Después de la experiencia perturbadora de la expropiación petrolera que tuvo lugar en 1938, la nacionalización ha sido un recurso utilizado sólo en condiciones excepcionales, por ejemplo, en el caso de la energía eléctrica. La mexicanización en cambio ha sido la estrategia más socorrida para encauzar los esfuerzos tendientes a retener o a devolver a los mexicanos el control sobre la capacidad productiva mexicana. La mexicanización consiste en el requisito de que el capital extranjero invertido en una firma tenga una participación minoritaria en la propiedad de la misma, frente a una participación mayoritaria del capital privado mexicano. Después de la Revolución los primeros requisitos de mexicanización se implantaron en la banca y en las aseguradoras, y no fue sino hasta 1944 que esta política se generalizó a raíz del decreto de emergencia que establecía que en ciertos sectores las corporaciones extranjeras no debían poseer más del 49 por ciento de las acciones. Pero fue sin embargo hasta fines de los años cincuenta y durante los años sesenta, que el gobierno empezó a utilizar activamente este decreto y a promover la mexicanización. En 1959 una legislación particular sobre petroquímica prohibía a cualquier corporación extranjera poseer más del 45 por ciento de las acciones de una firma involucrada en petroquímicos secundarios. Al inicio de los años sesenta la legislación sobre minería alentó la rápida mexicanización de la industria minera. A través de todo ese decenio el atractivo de la exención de impuestos y el castigo de las licencias de importación se utilizaron para estimular la mexicanización sobre una base casuística. Por último, en 1973 muchas de las prácticas y de los acuerdos prevalecientes se codificaron y fueron incorporados en la Ley para la Promoción de la Inversión Mexicana y para la Regulación del Capital Extranjero.³

El argumento que apoya la estrategia de la mexicanización puede presentarse rápidamente y de manera esquemática. El diagnóstico señala que el problema se origina en el hecho de que la capacidad productiva

² En años recientes se han implantado toda una variedad de políticas que no afectan la propiedad de la firma, sino más bien ciertos aspectos de su comportamiento. Se trata entonces de políticas destinadas a regular la transferencia de tecnología, o el comportamiento de las firmas en materia de importaciones y exportaciones, etc. En la conclusión las mencionaremos brevemente.

³ Ver por ejemplo: Samuel del Villar, "El sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera: elementos y deficiencias generales", *Foro Internacional*, Vol. XV, no. 3, enero-marzo 1975, pp. 331-378 y H. K. Wright, *Foreign Enterprise in Mexico: Laws and Policies*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1971.

doméstica sea propiedad extranjera. La propiedad extranjera supone que decisiones económicas importantes se adoptan fuera del país receptor y con frecuencia en dirección opuesta a los intereses nacionales.

¿Cómo pueden los nacionales del país receptor recuperar el control sobre el proceso de la toma de decisiones? Una solución posible es la nacionalización de algunas o de todas las firmas que incurren en la ofensa. No obstante, existen objeciones serias para adoptar ese método de acción: la expropiación sin compensación tendría costos muy elevados en términos de sanciones internacionales; pero por otra parte, la compensación también podría ser muy costosa, dado que los recursos que absorbiera tendrían tal vez que distraerse de nuevos proyectos de inversión o de algún otro gasto público importante, y ahora sería particularmente difícil, dados los graves problemas fiscales que enfrenta México. También surgen otras consideraciones: las corporaciones multinacionales pueden proporcionar capital para inversión; son portadoras de nueva tecnología y de capacidades administrativas, además de que pueden proporcionar acceso a mercados internacionales de exportación. Cualquier estrategia que pretendiera excluir por completo a las multinacionales podría frenar el desarrollo del país. La conclusión parece obvia: si hay que suprimir el control extranjero sobre el proceso de la toma de decisiones, pero si por otra parte la nacionalización constituye una opción demasiado cara, y si las corporaciones multinacionales no han de ser por completo excluidas de la economía nacional, entonces la solución es introducir algún tipo de requisito de participación de los nacionales del país receptor en la propiedad de las firmas en él establecidas.

El argumento a favor de esa estrategia es simple y directo, pero existen también una serie de problemas y de dudas al respecto. ¿Acaso la presencia de nacionales del país receptor como partícipes de la propiedad afecta de manera significativa el comportamiento de las subsidiarias de las firmas multinacionales? Y si esta estrategia efectivamente incide sobre ese comportamiento, ¿cómo lo hace? ¿Los cambios que pudieran producirse en el comportamiento de estas firmas se ajustan más a los objetivos de desarrollo nacional? Examinaremos con más detalle estas cuestiones.

Pero antes nos referiremos brevemente a la naturaleza del análisis que vamos a llevar a cabo. Por lo general cuando se analizan políticas no se examinan las justificaciones que acompañan a una determinada política, y se trata más bien de apoyar o de refutar las afirmaciones empíricas que contienen esas justificaciones, esto es, si acaso la política está produciendo el tipo de resultados que se afirma que está produciendo. El análisis de la *lógica* de una política parte de la consideración inicial de que estas justificaciones pueden no ser plena y coherentemente presentadas, y por lo tanto deben ser examinadas cuidadosamente. Este análisis supone que antes de proceder al examen de cualquier afirmación empírica que puedan contener esas justificaciones, que entonces sí se presentan en forma completa, hay que tratar estas últimas con mayor amplitud.

Normalmente, las justificaciones detrás de cada política contienen una mescolanza de argumentos diferentes a favor, la cual debe ser aclarada y sus elementos diferenciados antes de que puedan ser empíricamente evaluadas las distintas afirmaciones. Una vez que éstas hayan sido aclaradas, es posible que una justificación en particular se apoye en ciertos presupuestos que deben ser explicados antes de que se someta a comprobación empírica la mencionada justificación. O, en caso, en cierta forma, extremo, la justificación en que se funda una cierta política puede ser total e irreparablemente inadecuada con base en la lógica o en la evidencia, pero un análisis de la "lógica" de la política también puede revelar alguna otra justificación que sí sea adecuada.

Al analizar la lógica de la mexicanización nos enfrentamos a la necesidad de elegir entre diferentes perspectivas con respecto a valores y a objetivos, a la luz de los cuales ha de examinarse la política en cuestión. Podemos aceptar los objetivos enunciados de la política, que se refieren a la promoción de un cierto tipo de crecimiento industrial, y preguntarnos acerca de si los medios que se utilizan son adecuados y apropiados para alcanzar esos fines, haciendo así del análisis un ejercicio de racionalidad formal. También podemos someter estos objetivos enunciados a un análisis crítico, argumentando que deben tomarse en consideración objetivos en cierta forma diferentes, para, entonces, hacer del análisis un ejercicio de racionalidad substantiva. Al analizar la lógica de la mexicanización utilizaremos ambas perspectivas.

Lo que se ha escrito acerca de los esquemas de participación local como el de la mexicanización se aparta en buena medida de la lógica de este tipo de política.⁴ Existe una serie de destacados debates en torno al nacionalismo que se refieren a los esquemas de participación local, pero el objetivo de control sobre las corporaciones multinacionales ocupa si acaso, un lugar menor en estas discusiones.⁵ Las obras que se refieren directamente a la participación local en tanto que estrategia de control sobre las corporaciones multinacionales son de dos tipos diferentes. Por ejemplo hay artículos que aparecen en revistas jurídicas y que resumen las principales medidas legislativas que diseñan los países receptores para controlar la inversión extranjera.⁶ Sin embargo, estos trabajos más que analizar la política tal cual, tienden a considerar la legislación formal-

⁴ Ver por ejemplo: J. N. Behrman, *National Interests and the Multinational Enterprise*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall Inc., 1970.

⁵ Ver por ejemplo: A. Bretton, "The economics of Nationalism", *Journal of Political Economy*, No. 72, 1974, pp. 376-386; y M. Nash, "Economic Nationalism in Mexico" en Harry G. Johnson, ed., *Economic Nationalism in Old and New States*, Chicago, The University of Chicago Press, 1967.

⁶ Ver por ejemplo: del Villar, *op. cit.*; W. Espinosa, "The Canadian Foreign Investment Review Act: Red, White and Gray", *Law and Policy in International Business*, No. 5, 1973, pp. 1018-1041, y E. S. Milenky, "Developmental Nationalism in Practice: The Problems and Practice of the Andean Group", *Inter-American Economic Affairs*, No. 26, 1973, pp. 49-68.

mente establecida, y en muchos países, México entre ellos, la autoridad discrecional permite que en la práctica se altere la legislación de manera significativa. Más todavía esta literatura rara vez es analítica, describe las medidas que contiene la legislación pero no examina su lógica.⁷ Por último, estos trabajos toman en consideración únicamente las intenciones y dejan de lado las consecuencias de la mencionada legislación.

Una segunda categoría de literatura tiene una orientación más bien empresarial. Este tipo de trabajos ni siquiera se plantea el análisis de la lógica de la participación local, sino que considera este problema desde el punto de vista de las corporaciones multinacionales, para calcular los costos y los beneficios que supone para las firmas compartir la propiedad en empresas conjuntas con los nacionales del país receptor.⁸ Si bien en ocasiones estos trabajos suponen o argumentan incidentalmente que esas políticas son fundamentalmente desventajosas para los países receptores, por otra parte no tratan de llevar a cabo una evaluación sistemática de la lógica de los requisitos de la participación local a partir de los cuales podrían apoyar sus conclusiones. Nosotros trataremos aquí de hacer esa evaluación sistemática.

Las tres lógicas de la mexicanización

Veamos primero las justificaciones de la política de mexicanización que ofrecen los funcionarios públicos. Muchas son y muy notables las afirmaciones que se hacen a su favor, casi tantas como las que se hacen para apoyar una medicina patentada. En efecto, el Artículo 1 de la legislación de 1973 en materia de autobuses, con el fin de consolidar esa política afirma que su propósito es: *a)* "promover la inversión mexicana", *b)* "regular la inversión extranjera", *c)* "estimular un desarrollo justo y equilibrado", y *d)* "consolidar la independencia económica del país". La iniciativa de ley que presentó el presidente Echeverría enfatizaba que la mexicanización era parte de una política más general respecto a la inversión extranjera, que buscaba "estimular nuestro desarrollo y garantizar nuestra autonomía".⁹

Aunque la política promete mucho, no menciona todas las cosas buenas que supone. Es cierto que el Artículo 1 habla de un desarrollo "justo", pero los objetivos centrales de esta política parecen ser más bien los que se refieren a cierto tipo de crecimiento industrial, uno "autónomo" y "equilibrado". Se supone que las corporaciones multinacionales crean

⁷ W. Ness, Jr., "Brazil: Local Equity Participation in Multinational Enterprises", *Law and Policy in International Business*, No. 6, 1974, p. 1019.

⁸ J. Stopford y L. Wells, *Managing the Multinational Enterprise*, Nueva York, Basic Books, 1972, y M. Z. Brooke y H. L. Remmers, *The Strategy of the Multinational Enterprise*, Nueva York, American Elsevier Pub. Co., 1970.

⁹ "Ley de Inversiones Extranjeras", *Comercio Exterior*, vol. XXIII, No. 1, enero de 1973, p. 20.

problemas en ambos aspectos: se afirma que promueven la producción industrial de bienes de consumo pero no de bienes de capital, y que las decisiones que afectan a las subsidiarias mexicanas se toman fuera de México. Pero si bien la promoción de ese crecimiento industrial equilibrado y autónomo constituye un punto crítico en la vía de industrialización que ha elegido México, por otra parte no debe considerarse como un hecho que ese crecimiento supondrá un desarrollo más justo: una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento industrial, un proceso de toma de decisiones más responsable o el mejoramiento de la calidad del nivel de vida de los mexicanos de las clases bajas.

Lo primero que trataremos de hacer es ver cómo los cuatro objetivos que se propone el Artículo 1 pueden perseguirse conjuntamente. Si acaso esta política tiene alguna lógica ésta tendría que reunir estos cuatro objetivos. El central es el primero, que también es aparentemente el que promete dar contenido a los demás, esto es: la promoción de la inversión mexicana la cual deberá en cierta forma reorganizar el sistema económico mexicano, y actuar más en función del "interés nacional", de lo que sería el caso en una economía dominada por capitalistas extranjeros, sobre todo si la inversión mexicana se promueve al interior de las mismas firmas que han pertenecido a extranjeros. Esto es, que la inversión mexicana estimulará un "desarrollo justo y equilibrado", "consolidará la independencia económica del país", y con ello "regulará la inversión extranjera". Puesto en términos más directos: los empresarios mexicanos actuarán de manera diferente a los empresarios extranjeros, y su comportamiento deberá promover el interés nacional.

El argumento en el que se apoyaba la iniciativa de Echeverría suscita igualmente esta impresión de que las pretensiones básicas de la ley están interconectadas, en el sentido de que:

Esta nueva estrategia para nuestro desarrollo acelerado pero con justicia, requiere de la decidida contribución de todos los sectores nacionales. De ahí la importancia que le hemos concedido al desarrollo de la empresa nacional, la cual considerada como unidad productiva dentro del régimen de economía mixta, será la garantía de un crecimiento autosuficiente.¹⁰

Únicamente desde esta perspectiva adquiere sentido la afirmación de José Campillo Sáinz, el principal arquitecto de la ley de 1973 y secretario de Industria y Comercio durante el periodo de Echeverría, de que a través de la propiedad mayoritaria mexicana,

Los mexicanos participarán de manera preponderante y responsable en la vida de su país y de las decisiones de carácter económico que puedan afectarlo. No queremos que el desenvolvimiento de nuestra economía y

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

nuestro progreso queden sujetos a soluciones que se toman más allá de nuestras fronteras.¹¹

El argumento central de la política de mexicanización es que los empresarios mexicanos, o especialmente aquéllos que sean socios en una firma que tiene capital extranjero minoritario, actuarán de manera distinta a los empresarios extranjeros y que su comportamiento promoverá necesariamente el interés nacional. Este presupuesto no es necesariamente cierto. Los empresarios mexicanos actuarán de acuerdo con sus propios intereses económicos, como lo haría cualquier empresario. ¿Por qué el interés económico del empresario mexicano se ajusta más al interés nacional, esto es, hacia un desarrollo más justo, equilibrado y autónomo, que los intereses económicos de los capitalistas extranjeros?

Por lo general las declaraciones públicas, y a veces también las privadas, de los funcionarios gubernamentales callan a este respecto. Persiste una gran vaguedad acerca de la manera precisa como se espera que esta política alcance estos objetivos. Esta vaguedad es comprensible: en la medida en que la lógica de la mexicanización nunca ha sido claramente expuesta, diferentes clases y diferentes grupos pueden dar su propia interpretación al contenido de esa política. Es posible que todos y cada uno crea que la política los beneficia de alguna manera. Sin embargo, un análisis crítico de la política de mexicanización debe tratar este problema.

Detrás del argumento central de la política de mexicanización hemos podido reconstruir tres lógicas diferentes. Aunque están contenidas *in nuce* en las diferentes justificaciones que se ofrecen de la mexicanización, hay lógicas que hemos construido nosotros y no quienes han tomado las decisiones. Al presentar los argumentos hemos tratado de elaborar los mejores y los más vigorosos.

Las tres lógicas son las siguientes: 1) puede decirse que los intereses económicos de los capitalistas mexicanos son diferentes de los de los capitalistas extranjeros, y que estas diferencias corren paralelas al interés nacional: el argumento del paralelismo; 2) puede decirse que hay más posibilidades de que la mayoría de las subsidiarias de corporaciones multinacionales que pertenecen a mexicanos sean controladas por el estado, a que lo sea la mayoría de las corporaciones que son mayoritariamente extranjeras: el argumento del control, y 3) por último, puede decirse que en una economía predominantemente privada el interés nacional es por definición el interés del capital nacional, y por lo tanto la promoción de la inversión mexicana a través de la mexicanización es la promoción del interés de México: el argumento de la identificación.

En la siguiente discusión trataremos de ampliar cada uno de estos tres argumentos, y de identificar los presupuestos sobre los que se apoya

¹¹ "La Inversión Extranjera en México", en *Comercio Exterior*, vol. XXII, No. 10, octubre de 1972, p. 942.

cada uno de ellos, y cuando sea posible presentaremos evidencia empírica a ese respecto así como en cuanto a los resultados de la política en cuestión. Anticipándonos un poco: trataremos de plantear ciertas dudas en cada una de estas tres lógicas; si las tomamos individualmente o en forma combinada no parecen ofrecer una justificación satisfactoria de la política de mexicanización. No podemos demostrar que carecen totalmente de base; hay argumentos para defender cada una de ellas, pero también enfrentan algunas dificultades que pueden ser muy graves. Si bien la mexicanización puede tener sentido en términos de la promoción del crecimiento industrial, también es posible que conduzca a resultados antitéticos al logro de una mayor justicia social para México. La política de la mexicanización ha llevado a un notable incremento del poder económico de un puñado de grupos de poder, de industriales y de banqueros, y al fortalecimiento de los vínculos que unen a este segmento dominante de la burguesía nacional con las corporaciones multinacionales. Contamos con evidencia que indica que las contradicciones de la mexicanización ya se han hecho evidentes a ojos de los funcionarios públicos responsables de la aplicación de esa política, y que han empezado a utilizarla de manera completamente diferente. En lugar de tratar de inducir la mexicanización de las firmas de propiedad extranjera, estos funcionarios parecen tratar de utilizar en sus negociaciones la *amenaza* de la mexicanización, por ejemplo, para obtener un aumento en las exportaciones de las subsidiarias de las multinacionales.¹² También trataremos de discutir esta cuarta "lógica": la lógica de la amenaza.

La lógica del paralelismo

¿En qué sentido es posible afirmar que hay más probabilidades de que los intereses económicos de los capitalistas mexicanos sean paralelos al interés nacional de lo que puedan serlo los intereses de los capitalistas extranjeros? Difícilmente podríamos evaluar algún tipo de argumento de paralelismo en lo que se refiere a los efectos perjudiciales que se atribuye a las corporaciones multinacionales. Por ejemplo, no queda muy claro cómo los socios mexicanos mostrarían diferencias de interés con respecto a la matriz de la corporación con respecto a la evasión de impuestos, a la concentración del poder económico, a la tecnología de trabajo intensivo utilizada, o a la adquisición de firmas más pequeñas. Sin embargo, en algunas áreas podrían aparecer ciertas divergencias entre los intereses de los capitalistas mexicanos y los de los capitalistas extranjeros, en el caso

¹² Aquí también habría que mencionar que este artículo no pretende explicar el comportamiento de los funcionarios públicos. Más bien lo que nos interesa es encontrar cuáles son las mejores razones que *podrían* formularse para promover la mexicanización, más que las razones que realmente llevan a los funcionarios públicos a hacerlo. Lo que nos interesa fundamentalmente es por qué la mexicanización como tal debe o no ser promovida, más que por qué está siendo promovida o no.

de que los intereses de los primeros corran paralelos a los objetivos de industrialización del gobierno: la reinversión de ganancias en México y la racionalización de la firma local.

Remisión de ganancias. Un argumento de paralelismo podría ser el siguiente: es más probable que los propietarios nacionales reinviertan sus ganancias en México a que lo hagan las corporaciones multinacionales, pues se considera que estas últimas están descapitalizando al país receptor al remitir sus ganancias a la matriz en el exterior.¹³ El argumento se funda por lo menos en dos presupuestos: que el principal canal de salida de capitales es la remisión de ganancias, y que los accionistas mexicanos tienen a este respecto un comportamiento diferente al de las corporaciones multinacionales. Examinemos ambas afirmaciones.

Aunque la segunda es la que se esgrime públicamente como principal razonamiento para justificar la mexicanización, no parece apoyarse en ningún tipo de evidencia. Sabemos que históricamente las élites mexicanas por lo general siempre han enviado sus ganancias al extranjero, en búsqueda de inversiones más seguras y provechosas, y las transnacionales invierten por lo menos parte de sus ganancias en México. Si hacemos caso omiso de razones estrictamente culturales como serían por ejemplo la lealtad nacional y el patriotismo, ¿por qué habría que esperar que para un accionista mexicano fuera económicamente más razonable reinvertir en México de lo que pudiera ser para la multinacional? Es posible que el mexicano sepa más acerca de las oportunidades de inversión que ofrece el país y tal vez estaría en mejor disposición y tendría más capacidad para transferir sus inversiones hacia otras áreas, mientras que la subsidiaria de la multinacional puede verse restringida por la estrategia global de la matriz, así como por sus propias líneas de producción. No obstante, estas posibilidades parten de ciertos presupuestos acerca del dinamismo, de las inclinaciones a tomar riesgos y de la información de los inversionistas mexicanos, que por otra parte tampoco han podido ser probados. Un funcionario público responsable de la aplicación de la ley expresó esta incertidumbre en los siguientes términos: "Con la participación mexicana el porcentaje de las ganancias que se van no es tan alto", y después añadió: "Desde luego, nosotros sabemos que las ganancias no tienen nacionalidad, pero suponemos que se van menos". Hay un sector de la burguesía mexicana cuyo comportamiento en materia de reinversiones puede predecirse con mayor seguridad: los principales "grupos" económicos que controlan muchas de las grandes empresas financieras y no financieras.¹⁴ El espíritu empresarial y la integración hori-

¹³ Ver por ejemplo: R. Müller, "Poverty is the Product", en *Foreign Policy*, diciembre de 1973-1974, No. 13, pp. 70-103.

¹⁴ Ver: Salvador Cordero y Rafael Santín, *Los Grupos Industriales: una Nueva Organización Económica en México*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, No. 23, 1977; y Raymond Vernon, *El Dilema del Desarrollo Mexicano*, México, Editorial Diana, 1965.

zontal de estos grupos permitirían sugerir que reinvertirán sus ganancias en empresas ya existentes o en nuevas.

Sin embargo, este primer presupuesto de que la remisión de ganancias es el principal canal de salida de capitales, es tal vez más difícil de comprobar, pues hay una serie de canales igualmente importantes a través de los cuales el capital puede abandonar el país. De manera por demás irónica, uno de ellos es la mexicanización misma. Si se empuja a una corporación multinacional a que venda a mexicanos la mayoría de las acciones de una de sus subsidiarias, entonces es muy probable que el dinero que se paga por esas acciones abandone de inmediato el país. Cuando *Kimberly Clark* mexicanizó su subsidiaria en México, justo una semana después de la venta, cerca de doce millones de pesos salieron del país con destino a la matriz.¹⁵ Existen otros canales que facilitan la salida de capitales: la transferencia de precios, los contratos de tecnología, las regalías y los gastos por servicios, así como pagos a la matriz por intereses.¹⁶ Un miembro de la Comisión de Inversiones Extranjeras decía moviendo la cabeza: "Me imagino que soy un economista neoclásico de corazón: el mercado tiene que funcionar libremente. Pueden taparse los agujeros pero entonces recurrirán a alguna otra operación para sacar su dinero".

Racionalización de la firma local. Algunas de las técnicas que se emplean para enviar el capital al extranjero dependen de la racionalidad global de la firma: una subsidiaria puede sostener una aparente irracionalidad en términos de ganancias menores, debido a los precios artificialmente elevados de los insumos que compra a la matriz o a otra subsidiaria, porque estos precios por otra parte pueden ser racionales en términos de la totalidad de las ganancias internacionales. Lo mismo podría decirse de las críticas que se han hecho a las multinacionales que no han socorrido, y que hasta han afectado negativamente, la balanza de pagos del país receptor: las restricciones que la matriz impone a las exportaciones de sus subsidiarias están diseñadas para proteger otras operaciones internacionales o acuerdos que haya celebrado la primera; la subvaluación de las exportaciones a través de la transferencia de precios o la sobrevaluación de las importaciones, con frecuencia a través del "comercio triangular",¹⁷ pueden aumentar las ganancias globales. Sin embargo, para México esta política de la corporación significa un costo muy alto en términos de valiosas divisas; el uso de una cierta tecnología puede ser más costoso para la subsidiaria y drenar más divisas que una alternativa

¹⁵ Los funcionarios mexicanos han tomado conciencia de este problema, en parte a consecuencia justamente del caso de *Kimberly Clark*. En este momento están tratando de encontrar la manera de hacer más lentos los pagos por acciones, o de garantizar la permanencia del capital en México. Aun así la mexicanización sigue siendo una vía potencial de descapitalización.

¹⁶ Neri C. V. Vaitos, *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises*, Oxford, Clarendon Press, 1974.

¹⁷ Müller, *op. cit.*, p. 94.

adecuada, pero si la que vende la materia prima o la maquinaria es la matriz, entonces desde este punto de vista esa tecnología puede ser económicamente racional.

Esta diferencia entre la racionalidad global y la racionalidad local permite elaborar un segundo argumento del paralelismo: en la medida en que lo que es racional para la firma local es congruente con el interés nacional de México, dar a los nacionales el control a través de la participación mayoritaria, permite la creación de un grupo cuyo interés en la racionalización de la firma sobre una base local es paralelo al interés nacional. Los accionistas mexicanos, ansiosos de maximizar las ganancias o el crecimiento, tratarán de minimizar el costo de la maquinaria y de la materia prima; estarán interesados también en que los pagos por tecnología, regalías y servicios no sean demasiado elevados; además tampoco querrán subvaluar las exportaciones o sobrevaluar las importaciones; y en cambio estarán interesados en fomentar más que en restringir las exportaciones.¹⁸ En la medida en que estos intereses mantienen el capital y las divisas en México, lo que es bueno para el capitalista mexicano es bueno para México.

Podría argumentarse que muchos de estos fines pueden lograrse directamente a través de la regulación que pueda ejercer el estado, a través de la cual exija o prohíba ciertos tipos de comportamiento.¹⁹ La lógica del paralelismo para la mexicanización respondería que sería muy difícil controlar desde afuera los diferentes tipos de comportamiento que pueden mostrar las corporaciones y que sería deseable controlar; en ese caso sería necesaria una sucesión continua de nuevas leyes y de nuevos reglamentos. Qué mejor, sigue el argumento, que crear un grupo al interior de la firma, que sería el de los accionistas mexicanos, que tenga el poder y el interés económico personal para actuar en bien del interés nacional.

Hay una variante de este segundo argumento del paralelismo que se refiere a la estructura productiva de la industria mexicana en su conjunto, más que a la salud corporativa de las firmas individuales. Es probable que si bien a las corporaciones multinacionales también le interesa por una parte su propia integración vertical en el marco de sus operaciones internacionales, por otra no le interese la integración de sus proveedores locales, o compartir o adaptar su tecnología, que son actividades que podrían estimular el crecimiento industrial a través de vínculos con otros sectores. Sin embargo, los accionistas mexicanos podrían estar interesados

¹⁸ Algunos autores, al analizar las políticas de propiedad de las corporaciones multinacionales, han señalado éstos como posibles resultados de las empresas conjuntas para argumentar en contra de los socios locales. Lo que para un socio local es visto como racional, resulta un obstáculo desde el punto de vista de la racionalidad global de la firma. Ver por ejemplo, Stopford y Wells, *op. cit.*, pp. 263-269.

¹⁹ La Ley de Transferencia de Tecnología de 1973 impone restricciones, por ejemplo, al tipo de contratos de tecnología que pueden celebrar las firmas.

en esa integración sobre todo si los grandes accionistas son los principales grupos económicos. Es posible que estos grupos ya estén involucrados en industrias que sean proveedores potenciales o pueden tener recursos que le permitan beneficiarse de los mercados que puede proporcionarle la multinacional. Es posible que le interese alentar a la subsidiaria para que busque en México los insumos de maquinaria y de materia prima.

Este segundo argumento del paralelismo plantea, como el primero, algunos presupuestos vitales, aunque son diferentes. En este caso se parte del supuesto de que una mayoría de 51 por ciento de acciones en manos mexicanas, asegura el control de la firma, de manera que serían los intereses de los accionistas mexicanos los que regirían el comportamiento de la firma. No obstante, si el 51 por ciento de las acciones no garantiza el control sobre la firma, entonces la mexicanización no modificará su comportamiento en un sentido paralelo al interés nacional, por lo menos no a partir de este argumento del paralelismo. Este presupuesto de que la mayoría del 51 por ciento de las acciones supone el control tiene que ser examinado con más cuidado.

Históricamente muchas empresas multinacionales han podido contrarrestar los esfuerzos de la mexicanización pretendiendo únicamente que existe la participación mayoritaria del 51 por ciento.²⁰ Sin embargo, en años recientes las principales escapatorias legales que permitían este engaño parecen haberse cerrado.²¹ Las acciones mexicanas tienen que estar efectivamente en manos de mexicanos. Presumiblemente el control mayoritario le asegura a los mexicanos la mayoría de votos en el Consejo de Administración de la firma y por lo tanto, el control sobre la misma. En efecto, la nueva ley está específicamente formulada para prevenir que los inversionistas extranjeros mantengan el control sobre la

²⁰ Dos artilugios clásicos eran el "prestanombres" y la "compañía de papel". Los prestanombres eran mexicanos, frecuentemente abogados, que la firma contrataba para que pretendieran ser propietarios de un cierto porcentaje de las acciones, aunque de hecho únicamente estaban prestando su nombre mexicano. Así la multinacional llenaba aparentemente el requisito legal, sin por lo tanto tener que vender acciones de sus subsidiarias. La segunda técnica se aprovechaba de que el 51 por ciento de propiedad podía estar en manos de individuos o de empresas mexicanas. Sin embargo, según la ley una empresa o una sociedad, era mexicana cuando estaba domiciliada en México. Muchas compañías extranjeras establecían nuevas compañías con domicilio en México, aunque la propiedad estuviera totalmente en manos de la matriz extranjera. Esta "compañía de papel" que la ley consideraba una "sociedad mexicana", compraba entonces 51 por ciento de las acciones de la subsidiaria para mexicanizarla legalmente. La misma compañía de papel no tenía que estar mexicanizada porque sólo tenían que estarlo las firmas establecidas en ciertos sectores. Por lo tanto, sólo tenía que estar mexicanizada la compañía que operaba, y ya no la propietaria.

²¹ El artículo 31 de la ley de 1973 elevó las multas contra los prestanombres y el artículo 2, eliminó las compañías de papel al exigir que para propósitos de mexicanización una firma no puede aparecer como propiedad de extranjeros o estar controlada por extranjeros. Más todavía, quienes actualmente aplican la ley parecen menos dispuestos a permitir ese tipo de prácticas.

administración, aun desde una posición minoritaria.²² De hecho, sin embargo, en la práctica puede distorsionarse la intención original de la ley sin por lo tanto violar sus principios.

Primero, el estatuto de una compañía puede formularse de manera que la corporación extranjera mantenga un derecho de veto sobre el consejo de administración y en la reunión anual de accionistas. En el consejo de administración este tipo de medida puede implantarse a través de los requisitos de *quorum*, por ejemplo, estableciendo como necesaria la asistencia de por lo menos uno de los miembros del consejo que sea el representante de los propietarios extranjeros minoritarios, para que haya *quorum*. Así, el propietario extranjero puede bloquear al consejo de administración simplemente boicoteando la reunión. Las reuniones de los accionistas deben regirse por las decisiones de la mayoría, lo cual técnicamente aseguraría el control de la mayoría mexicana, pero la ley mercantil que se aplica en esa materia exige únicamente que la reunión anual ordinaria de accionistas discuta tres puntos: la modificación y aprobación del balance anual, el nombramiento de los miembros del consejo, y la determinación de las compensaciones. La ley también permite que, en caso de que así lo establezca el estatuto de la empresa, los accionistas celebren reuniones especiales para discutir otros temas. En ellas pueden fijarse "mayorías especiales" que tomen decisiones. Estas mayorías especiales, digamos por ejemplo un voto de dos tercios, de hecho otorga a la corporación extranjera el derecho de veto. La lista de los temas que pueden tratarse en estas reuniones es teóricamente infinita, y puede incluir algunos como la aprobación de contratos cuyas cantidades superen ciertos montos, la contratación de personal cuyos salarios sean muy altos y la emisión de cheques de una cierta cantidad entre otros.

En la práctica estos arreglos legales casi nunca son necesarios: con mucho menos de 40 por ciento o con esa proporción de las acciones, una empresa extranjera puede fácilmente mantener el control sobre la firma, si las acciones mexicanas están divididas, los abogados de las empresas hablan de "pulverizadas", entre muchos accionistas mexicanos. "Con 5 por ciento puede usted tener el control", admitía en cierta ocasión un funcionario de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Algunas multinacionales norteamericanas tratan intencionalmente de "pulverizar" por lo menos un cierto porcentaje de las acciones.²³ Este control, que se man-

²² Además de restringir el capital extranjero a una posición minoritaria, algunos puntos de la ley estipulan que el capital extranjero no debe "por ningún motivo tener el control sobre la administración de la empresa".

²³ Por ejemplo, a mediados de los años sesenta una gran agroindustria norteamericana lanzó al mercado 16 por ciento de sus acciones y trató de venderlas a sus clientes y a sus proveedores de insumos en paquetes de cien acciones precisamente por esta razón. Recientemente este esquema ya no ha funcionado porque muchos de los accionistas decidieron vender, y compró las acciones el mismo banco que primero las había puesto a la venta. El vicepresidente de una gran empresa química norteamericana explicaba que a excepción de un mexicano que

tiene a través de la posesión del mayor número de acciones, se fortalece en virtud del control que la multinacional mantiene sobre la tecnología, la materia prima y las vías hacia los mercados internacionales.²⁴

Al señalar la capacidad que ha logrado mantener la empresa multinacional para reservarse el control a pesar de la "mexicanización", es preciso tener en cuenta dos factores. Es posible que en los casos en que un grupo económico grande posea la mayoría del 51 por ciento o del 60 por ciento de las acciones, este grupo mexicano controle el proceso de la toma de decisiones, y ejerza su influencia de una manera en que un grupo disperso de accionistas mexicanos no puede hacerlo. En segundo lugar, aun en los casos en que uno o dos de los grandes grupos bancarios o industriales tengan una proporción de acciones tal que sea casi mayoritaria, es probable que el control unificado que puedan ejercer sobre este bloque de acciones aunado a su poder económico y a su propio prestigio, le garanticen una posición de gran influencia al interior de la empresa mexicanizada.

Hemos examinado dos formas diferentes cómo los intereses del capital mexicano pueden ser vistos de manera que pueda establecerse un paralelismo entre ellos y los objetivos de desarrollo nacional. Ambas consideran que el requisito de que las subsidiarias de las corporaciones multinacionales vendan la mayoría de las acciones a capitalistas mexicanos las conduciría a actuar conforme a los objetivos de desarrollo nacional. Sin embargo, cada una de estas alternativas se apoya sobre presupuestos que plantean serias dudas.

La primera de estas lógicas del paralelismo se refiere únicamente al tratamiento de los dividendos que paga la firma, y sostiene que hay menores probabilidades de que los capitalistas mexicanos envíen sus ganancias al extranjero. Por lo tanto, las presiones sobre la balanza de pagos, serán menores y habrá más capital en México disponible para reinversión. Sin embargo, hay muy pocas pruebas que confirmen esta idea de que el comportamiento de los capitalistas mexicanos es distinto al de los capitalistas extranjeros.

La segunda lógica del paralelismo se refiere a la administración propiamente dicha de la firma, y sostiene que la mayoría de los propietarios mexicanos racionalizarán las operaciones de la firma, a partir de una base local más que de una base mundial, y que por lo tanto crearán empleos, estimularán exportaciones y actuarán de muchas otras maneras

era propietario de 10 por ciento de las acciones, ningún otro nacional poseía más del 2 o del 3 por ciento; y apuntaba que aun cuando únicamente tuvieran 40 por ciento de las mismas, la multinacional no corría el riesgo de perder el control. Añadía, sin embargo, que de hecho nunca había habido conflictos de interés entre los mexicanos y la matriz norteamericana.

²⁴ Es evidente que estos temas pueden ser regulados por el estado a través de otra legislación. Por ejemplo, en 1973 se votó una ley para regular la transferencia de tecnología.

que se ajustan a los objetivos de industrialización nacional. Sin embargo, esta variante de la lógica del paralelismo descansa fundamentalmente sobre el presupuesto de que 51 por ciento de participación supone que los accionistas mexicanos obtendrán el control sobre la administración de la empresa, y por lo tanto, podrán influir sobre su comportamiento. No únicamente no existe ninguna evidencia que apoye este presupuesto, sino que también resulta completamente falso en vista de la diversidad de maneras en que las corporaciones multinacionales pueden mantener el control sobre sus subsidiarias.

Ambas lógicas podrían fortalecerse si el grupo de inversionistas mexicanos fuera alguno de los poderosos grupos económicos. Hay razones para pensar que estos grupos reinvertirían sus ganancias en México y que obtendrían cierto control administrativo sobre la firma en la que tuvieran participación mayoritaria.

La lógica del control

La segunda lógica que sustenta la mexicanización no depende de ningún paralelismo o de algún tipo de coincidencia de intereses entre los intereses económicos de los capitalistas mexicanos y los objetivos de desarrollo del estado. Esta segunda lógica se refiere más bien a que el control que el estado puede ejercer sobre las empresas de propiedad mexicana, es mayor que el que puede ejercer sobre las empresas extranjeras. De ahí que, sigue el argumento, la mexicanización de una firma que significa la participación mayoritaria de mexicanos, permitirá que esta firma pueda ser orientada hacia los objetivos de industrialización nacional.

La lógica del control es bastante plausible y atractiva. El alcance del control que el estado mexicano puede ejercer llega hasta donde llegan las fronteras mexicanas. Como las principales decisiones que toman las empresas extranjeras se toman fuera de estas fronteras, en las oficinas de la matriz, podría pensarse que la recuperación de la participación mayoritaria en manos mexicanas pondría estas decisiones al alcance del gobierno mexicano.

Sin embargo, una breve reflexión sirve para plantear algunas dudas en torno a esta lógica del control. El buen funcionamiento de las firmas que pertenecen a extranjeros al igual que las que pertenecen a mexicanos, depende en gran medida de la buena disposición del gobierno: las licencias de importación, los impuestos, el acceso a créditos y las facilidades de infraestructura representan una poderosa y amplia gama de instrumentos de presión y de control que podrían aplicarse tanto a los propietarios mexicanos como a los extranjeros. Más todavía, el recurso a la influencia personal o al soborno para escapar al control gubernamental está más al alcance de la mano de los mexicanos que de los extranjeros. Frecuentemente, los ejecutivos de las empresas norteamericanas establecidas en México se quejan de que sus competidores mexicanos no tienen que pagar los mismos impuestos que ellos. Afirman en general,

que las firmas extranjeras que operan en México tienen que ser mejores ciudadanos que la competencia interna, porque deben atenerse más escrupulosamente a las regulaciones del estado mexicano.

Existen, sin embargo, dos áreas en las que puede esgrimirse el argumento de que en virtud de la mexicanización, el estado puede ejercer un mayor control sobre una firma determinada.

La primera se refiere a la lógica del paralelismo. Es posible que sea más fácil obligar a los mexicanos a ajustarse a los esfuerzos de planeación del estado en aquellas esferas de actividad en las que puede aplicarse la lógica del paralelismo, por ejemplo, en las áreas en las que los intereses económicos de la firma son congruentes con, o por lo menos no se oponen a los objetivos gubernamentales. En la medida en que los socios mexicanos no responden a la estrategia mundial de la matriz, hay más probabilidades de que reaccionen a las iniciativas gubernamentales y a los incentivos que fomentan la integración o la exportación, y de que muestren menores resistencias a los esfuerzos gubernamentales tendientes a aplicar las normas y los procedimientos locales que pueden diferir de aquellos en los que normalmente insiste la matriz. Si una subsidiaria totalmente propiedad de una multinacional está negociando con el gobierno las condiciones en las cuales puede expandir sus instalaciones de producción o construir una planta nueva, por ejemplo el número de empleos que habrán de crearse, el tipo de tecnología que se utilizará, la localización, las importaciones que habrán de ser sustituidas o el volumen de las exportaciones para negociar con el gobierno, con frecuencia la empresa recurre a esta posición: si no aceptan nuestros términos nos iremos a otro país, por ejemplo, a Brasil. De manera similar, en una situación en la que el gobierno quiere que se introduzcan cambios en la operación de una planta ya establecida, la empresa extranjera puede amenazar con cerrar y abandonar el país. El socio mexicano sin embargo, por lo general no tiene las mismas posibilidades de expansión en otro país, ni de empacar e irse; su interés económico en mantener y en expandir sus operaciones en México elimina este desafío potencial al control gubernamental.

La segunda área en la que la lógica del control puede sustentarse, se refiere a las relaciones entre la matriz de la multinacional y el gobierno del país receptor en el que está establecida. La mexicanización, sigue el argumento, pondrá las actividades de una subsidiaria de la multinacional fuera del alcance del control gubernamental del país de residencia de la matriz. Por ejemplo, el gobierno norteamericano puede prohibirle a una corporación norteamericana que exporte tractores a Cuba.²⁵ Es posible

²⁵ Este ejemplo fue citado por una persona que había sido miembro de la CNIE durante el sexenio de Echeverría: "Durante la crisis petrolera de 1938 barcos extranjeros controlaban nuestras transportaciones mercantiles, y cuando nacionalizamos las instalaciones petroleras americanas, inglesas y holandesas se negaron a embarcar el petróleo. Se nos impuso un embargo y no pudimos hacer nada

que esta restricción también se aplicara a su subsidiaria mexicana, al menos esa sería la posición del Departamento de Estado, pero si la subsidiaria estuviera mexicanizada, podría escapar a esta restricción.²⁶

El argumento puede llevarse un poco más lejos: la mexicanización no nada más liberaría a la subsidiaria de las restricciones que pudiera tratar de imponer el gobierno del país de residencia de la matriz, sino que la mexicanización también limitaría las posibilidades de que ese gobierno pudiera intervenir en cualquier conflicto que pudiera surgir entre el gobierno mexicano y la subsidiaria establecida en México. Desde la expropiación petrolera que tuvo lugar en 1938, las instancias de intervención directa y abierta en apoyo de una firma americana establecida en México por parte del gobierno norteamericano han sido cada vez más raras, aunque persiste el temor, y todas las firmas extranjeras establecidas en ese país deben aceptar y comprometerse a respetar los términos de la Cláusula Calvo.²⁷ Sin embargo, existen formas más sutiles de intervención, pero ésta sería más difícil en el caso de que la subsidiaria fuera mexicana.

Estos argumentos también están relacionados con el problema de la "desnacionalización". Algunos críticos del impacto que pueden tener las empresas multinacionales, han señalado el efecto negativo que acarrearán sobre las empresas nacionales y sobre la burguesía nacional. Se afirma que las empresas multinacionales compran las firmas domésticas existentes, las colocan fuera del alcance del control local y debilitan a la burguesía nacional. Las multinacionales impiden de varias maneras el crecimiento de una burguesía nacional fuerte y vigorosa: a través de la absorción del capital local que de otra manera podría estar al alcance de los empresarios locales, por el predominio de que disfrutaban con respecto a la competencia local gracias a la superioridad de sus recursos, o a través

para evitarlo. Hace poco tuvimos un problema con la sal. Gran parte de nuestra producción proviene de Baja California y se vende a Japón, adonde se envía en barcos japoneses. Cuando elevamos los precios de la sal los japoneses elevaron las tarifas de transportación, anulando prácticamente el aumento en el precio de la sal. La nueva ley de inversiones establece que cualquier nueva empresa que se cree para transportación marítima doméstica, debe ser cien por ciento mexicana. Este punto es muy importante. Es posible que esa medida no nos garantice la tasa de crecimiento más acelerada, pero será más estable y más segura. Por ejemplo podríamos celebrar acuerdos de productores con otros países en vías de desarrollo, y entonces Estados Unidos trataría de tomar represalias. Si no controlamos nosotros mismos el transporte marítimo difícilmente podríamos evitar este tipo de reacción o exportar a otros países".

²⁶ Más todavía, a la matriz norteamericana, le convendría por su propio interés económico que su subsidiaria, en la cual tendría una participación minoritaria, pudiera evadir esta restricción.

²⁷ El artículo 3 de la Ley de Promoción de la Inversión Mexicana y de Promoción de la Inversión Extranjera reza: "Los extranjeros que adquieran cualquier tipo de propiedad en la República Mexicana se comprometen a considerarse a sí mismos como mexicanos por lo que a esa propiedad respecta y a no invocar la protección de sus gobiernos en relación con la misma, bajo pena de perderla a favor de la nación mexicana".

de la concentración del poder económico que les garantiza una posición monopólica u oligopólica, que cierra la entrada de industriales nacionales a los sectores de la economía que controlan las multinacionales.²⁸

Muchas son las evidencias de que buena parte de la "desnacionalización" de la industria mexicana es el resultado de la adquisición directa de firmas mexicanas muy lucrativas por parte de corporaciones multinacionales. De las 294 subsidiarias manufactureras establecidas en México, incluidas en el *Special Survey* que llevó a cabo el subcomité del Senado norteamericano sobre corporaciones multinacionales, 126 o sea 43 por ciento, estuvieron al origen de presiones o de actos de represalia que llevó a cabo el gobierno norteamericano en negociaciones comerciales, migratorias o en materia de límites. Podría decirse que la mexicanización de estas subsidiarias, podría disminuir la probabilidad de que gobiernos extranjeros recurrieran a ese tipo de intervención.

Ambas lógicas del control sostienen que la mexicanización libera a la subsidiaria del control que desde el extranjero, puede ejercer la matriz o el gobierno del país de residencia de esa matriz. Una vez que la firma ha escapado al control del exterior, entonces es posible que sea más sensible a los mecanismos de control con que cuenta el estado mexicano. Sin embargo, esta hipótesis del relajamiento del control del exterior también puede ser vista a partir de dos presupuestos clave, mismos que están sujetos a discusión.

Para que la subsidiaria mexicanizada quedara liberada del control de la matriz, la participación mayoritaria del 51 por ciento tendría que poner en manos de mexicanos el control de la mencionada subsidiaria. Ya vimos que este presupuesto presenta serias debilidades.

Dada la total falta de evidencias en ese sentido, es más difícil evaluar la posibilidad de que la mexicanización efectivamente debilite el control que el gobierno del país de residencia de la matriz puede ejercer sobre ella. Gran parte de ello puede depender de cómo la matriz y el gobierno del país de residencia consideren este problema. Si consideran que la mexicanización libera a la firma del control gubernamental del país de residencia, no habría problema. Si no, entonces nuevamente la cuestión dependería de si una participación mayoritaria de 51 por ciento le garantiza a los socios mexicanos el control de la firma.

La lógica nacional capitalista

Cuando el problema se enfoca estrictamente desde el punto de vista del control de las operaciones en el mercado local, por ejemplo de las

²⁸ Como lo expresó un funcionario de la CNIE: "Cuando la inversión extranjera entra a un sector de la economía mexicana no se trata de que crezca gracias a la competencia con compañías mexicanas; sino que cuando ingresa ya está totalmente desarrollada y que no haya la posibilidad de que ningún inversionista mexicano compita con el capital, con la tecnología y con la experiencia de esa firma".

adquisiciones, tiende a ignorarse una tercera lógica de la política de mexicanización. El subcomité del Senado también reportó "una clara tendencia hacia el aumento del recurso a las adquisiciones como medio para ingresar en el mercado mexicano... En el período anterior a 1950, menos del 10 por ciento de las nuevas filiales se establecieron vía adquisiciones; entre 1971 y 1972, 75 por ciento del total de los nuevos ingresos se realizaron a través del apoderamiento de empresas ya establecidas".²⁹ Más todavía, la mayoría de las firmas adquiridas eran empresas grandes y muy lucrativas pertenecientes a mexicanos.³⁰

Tal y como fue codificada en la ley de 1973, la política de mexicanización contiene diferentes fórmulas tendientes a promover y a proteger la inversión mexicana.³¹ La adquisición de hasta el 25 por ciento del capital de una empresa mexicana ya existente, requiere de la aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.³² La ley establece entre otros lineamientos el de que la Comisión podrá denegar la autorización a la inversión extranjera si es que acaso ésta "desplaza las empresas nacionales que están operando satisfactoriamente", o si trata de "ingresar en campos que ya están siendo adecuadamente cubiertos por esas empresas". En varios casos la Comisión ha denegado esas autorizaciones.³³

²⁹ R. S. Newfarmer y W. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico; Structural Sources of Economic and Non-Economic Power*, Reporte del Subcomité de Corporaciones Multinacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano, Washington, D. C. Government Printing Office, 1975, p. 68.

³⁰ Como vía de ingreso al mercado mexicano se recurrió al apoderamiento. Las empresas que en particular fueron objeto de apoderamiento, fueron las industrias de procesamiento de alimentos, las textiles, las manufactureras de papel, piedra, vidrio y arcilla entre "otras". La incidencia más alta en términos absolutos ocurrió en la industria química y en la de procesamiento de alimentos.

³¹ La burguesía nacional mexicana reconoce las ventajas de la ley. Según una persona que fue miembro de la CNIE durante el sexenio de Echeverría: "La burguesía dice: 'Somos buenos para el país'. La nueva ley les favorece y lo saben. La están explotando con esta retórica nacionalista. El capitalista mexicano sabe que gracias a esta ley muchas veces puede comprar acciones o compañías a precios increíblemente bajos".

³² Durante el período del presidente Echeverría se aplicó este artículo a una gran agroindustria norteamericana que producía alimento para pollos y que trató de integrar sus operaciones a través de la compra de una compañía mexicana de cría. La CNIE rechazó la solicitud; y al mismo tiempo se lanzó en la búsqueda de un grupo de inversionistas mexicanos, de ser posible en el mismo ramo, que quisieran comprar la compañía mexicana.

³³ Por ejemplo, durante el sexenio de Echeverría una gran empresa de bebidas norteamericana quiso hacer una nueva inversión en Taxco. La CNIE trató de proteger a las embotelladoras de esa ciudad, las cuales se hubieran visto aplastadas por esa nueva inversión, y rechazó la solicitud. En otro caso, una empresa mayoritariamente extranjera de producción de gases industriales, solicitó permiso para abrir un canal en una ciudad en donde ya existía uno de propiedad mexicana. La CNIE consideró que el ingreso de esta firma extranjera desplazaría a la firma mexicana establecida en ese lugar y rechazó la solicitud.

La manera más obvia en la que la ley de 1973 "promueve la inversión mexicana", es, desde luego, el requerimiento que establece en el sentido de que todas las empresas multinacionales, así como otras entidades o individuos extranjeros, que buscan hacer nuevas inversiones en México, y todas las firmas de propiedad extranjera que desean expandirse o lanzarse en nuevas líneas de producción deben hacer inversiones conjuntamente con capital mexicano. El porcentaje que se requiere de capital mexicano es de más de 51 por ciento, aunque en algunas áreas, por ejemplo en petroquímicos secundarios y en autopartes, el capital mexicano debe ser de por lo menos 60 por ciento. De algunas áreas el capital extranjero está de plano excluido. Aunque la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras puede hacer algunas excepciones, estos requisitos obligan a las multinacionales a buscar y a alentar a inversionistas mexicanos, para así poder ajustarse a la ley.

En lo que se refiere a la aplicación de esta política el gobierno ha hecho mucho más que presionar a las multinacionales para que vendan parte de las acciones a inversionistas mexicanos; en ocasiones el propio gobierno ha hecho esfuerzos extraordinarios para ayudar a estos últimos para que puedan comprar las acciones. En México el capital es escaso y caro, y el mercado de valores y de bonos es bastante débil. En esta situación resulta muy difícil para los inversionistas mexicanos acumular el capital que supone la compra del 51 por ciento de la propiedad de cualquier empresa. En esas circunstancias el gobierno ha sancionado una amplia variedad de mecanismos, desde los más simples hasta los más complejos, para auxiliar a los inversionistas mexicanos. En unos cuantos casos ha sido la misma multinacional la que ha prestado el dinero para que los inversionistas mexicanos compren sus acciones, préstamos que estos últimos pagan con las ganancias que les aportan las acciones. Lo más común es que los inversionistas mexicanos compren un pequeño porcentaje de acciones, y que el 51 por ciento restante sea colocado en fideicomiso. Estas acciones adicionales entonces se compran al fideicomiso, a precio fijo de acuerdo con un programa preestablecido que se extiende por varios años. Para las multinacionales este esquema y otros similares resulta atractivo en vista de las diferentes ventajas que ofrece el gobierno en términos de incentivos fiscales y de licencias de importación, y que en principio estarían reservadas a las empresas debidamente mexicanizadas. En algunos casos, durante el sexenio de Echeverría el efecto real de los incentivos gubernamentales era que el gobierno subsidiaba la compra que hacían los inversionistas privados mexicanos. En ese caso para fines fiscales la Tesorería aceptaba tratar desde el momento en que se celebraba el acuerdo inicial a la multinacional como si estuviera mexicanizada, aun antes de que la empresa fuera en realidad mayoritariamente mexicana. Pero gracias a eso disminuirían los impuestos que debía pagar la firma. Esta última entonces aceptaba utilizar el ahorro que de esta manera obtenía para aumentar su capital, y este aumento de capital se convertía

automáticamente en un crédito para los inversionistas mexicanos, el cual quedaba liquidado cuando su participación había alcanzado el porcentaje requerido. Esto significa que en los casos en que el gobierno mexicano ha subsidiado el proceso de mexicanización lo ha hecho con un "costo" real, en términos del gasto que ha realizado. Sin embargo, en los últimos años esos subsidios han sido cada vez más raros.

La mexicanización puede ser vista como un medio para proteger y para promover la inversión mexicana. Desalienta la adquisición de firmas ya establecidas por parte de extranjeros, así como la intervención de inversiones extranjeras en los sectores en los que podría desplazar a la competencia local que cumple una función satisfactoria, y obliga a las multinacionales a asociarse con los inversionistas locales. De ahí que *esta* justificación de la mexicanización muestra un buen fundamento lógico.

Pero si bien puede decirse que esta justificación, es lógica, por otra parte eso no significa que tenga que ver directamente con la regulación y con el control de las corporaciones multinacionales. Esta lógica acarrearía consecuencias para la inversión extranjera directa, pero nadie pretende disminuir el volumen total de la inversión extranjera directa, que pueda ser transferida de un sector a otro, ni tampoco alterar el comportamiento de las firmas que tengan participación extranjera, o que estimulan el desarrollo "justo" y "equilibrado".

Hemos estado considerando tres "lógicas" diferentes que podrían justificar la política de la mexicanización. Hemos planteado algunas serias dudas acerca de cada una de ellas, en tanto que son utilizadas para justificar esta política. Las primeras dos parecen apoyarse en presupuestos cuya validez deja mucho que desear, y la tercera tiene fuerza en la medida en que la mexicanización no es vista como un instrumento para regular o para controlar la inversión extranjera. Aun así, hay que aceptar que cada una de las tres lógicas tiene cierta fuerza. Si por lo general los intereses de todos los capitalistas mexicanos no guardan paralelismo con los objetivos de desarrollo industrial del estado, es posible que los intereses de los grupos industriales y bancarios más grandes sí lo tengan, en lo que se refiere a la retención y a la reinversión de las ganancias en México, así como en cuanto a la racionalización de la firma sobre una base local. Aun cuando por lo general el estado no pueda ejercer sobre los capitalistas mexicanos mayor control que el que ejerce sobre los extranjeros, la mexicanización puede liberar a las subsidiarias del control gubernamental de los países de residencia de las matrices de las multinacionales. Entonces aun cuando la mexicanización no logre fomentar la inversión mexicana, regular o controlar la inversión extranjera, por lo menos puede imponer ciertas restricciones a esta última.

Ninguna de estas tres lógicas justifica plenamente la política de mexicanización, como sería de esperar, pero cada una de ellas ofrece una justificación limitada. Si lo que buscamos es una justificación de la mexicanización, tal vez podamos encontrarla en una combinación de las tres. Es

posible considerar que las tres lógicas se complementan de alguna manera entre sí: que la efectividad de una refuerza la de la otra. No obstante, también puede decirse lo contrario, esto es, la efectividad de una mina la de otra. Ambas posibilidades deben ser examinadas.

No obstante, antes de considerar la complementariedad de estas lógicas debemos de analizar con más detalle la docena de grupos bancarios o industriales mexicanos más importantes. Estos grupos ocupan una posición crítica en la lógica de la mexicanización. En el caso de que el dueño de las acciones mexicanas de la subsidiaria sea alguno de estos grupos, entonces la lógica que tiene más posibilidades de sustentación es la lógica del paralelismo. Existe además alguna evidencia en el sentido de que el tipo de inversión mexicana que está siendo fomentada por esta política, con base en la tercera lógica, es en buena medida precisamente la inversión de estos grupos. El tema de la posible complementariedad de estas tres lógicas adquiere una perspectiva diferente y en cierta forma perturbadora, cuando partimos del hecho de que una de las principales consecuencias de la política de mexicanización es un dramático aumento del poder económico de este puñado de grupos industriales y bancarios. Consideraremos algunos datos a este respecto, antes de volver al problema de la complementariedad de las lógicas.

Los grupos

Existe en México cerca de una docena de grupos industriales y bancarios que dominan la empresa privada mexicana y cuyo origen es anterior a la política de mexicanización, y en algunos casos inclusive a la Revolución Mexicana. Raymond Vernon identifica dos factores. En México el capital para inversión es caro y escaso; esto ha conducido a las empresas a aliarse frecuentemente en torno a un banco, con el fin de sumar recursos y entonces asegurarse el acceso a una fuente de crédito confiable. Más aún, cuando negocian con el gobierno mexicano, los grupos así formados tienen mayor influencia que la que podrían tener si se mantuvieran como firmas individuales.³⁴

Si bien la mexicanización no originó la formación de estos grupos, por otra parte sí ha contribuido a fortalecerlos. El sector minero constituye un buen ejemplo de este tipo de efecto. Este fue el primer sector de importancia que contó con una legislación seria que fomentaba y/o exigía la mexicanización, además ha servido en cierta forma como prototipo para otros sectores.

Hasta antes de 1961 la industria minera estuvo como lo había estado desde la conquista española, bajo el control de empresas extranjeras. Las únicas compañías mineras que eran propiedad de mexicanos eran las que suministraban las materias primas para la industria del hierro y del acero,

³⁴ Raymond Vernon, *op. cit.*, pp. 20-31.

las cuales a su vez han tendido a estar en manos mexicanas. Por ejemplo, la Fundidora de Monterrey que controla el grupo Prieto, era y es propietaria de Hullera Mexicana, Minera del Norte y Carbón y Coque. De manera similar la mina Las Encinas está controlada por el grupo de Hojalata y Lámina. Sin embargo, la inmensa mayoría de las minas estaban en manos de extranjeros, muy bien representadas, entre ellas, las principales empresas multinacionales mineras. En los decenios posteriores a la Revolución estas firmas fueron objeto de una carga impositiva muy fuerte, ya que se trataba de una fuente relativamente fácil de ingresos para el nuevo gobierno, pero el efecto gradual de esta política fue la disminución de las inversiones. A principios del régimen de Adolfo López Mateos el gobierno adoptó la doble intención de estimular nuevas inversiones y de promover la apropiación por parte de nacionales.⁸⁵ La ley minera de 1961 estipulaba que únicamente se otorgarían nuevas concesiones mineras a aquellas firmas que fueran mayoritariamente mexicanas, y en algunos casos esta mayoría tenía que ser del 66 por ciento. La ley no exigía que se mexicanizaran las firmas que ya tenían concesiones, pero los beneficios fiscales que ofrecían las firmas mexicanizadas prestaron gran atractivo a la mexicanización, de manera que era casi imposible resistirse a ella. Desde 1961 el ritmo de la mexicanización ha sido de tal magnitud que de las dieciocho firmas mineras incluidas entre las 500 empresas mexicanas más grandes, sólo una permanece bajo control extranjero: la Dominica, una subsidiaria 100 por ciento extranjera de Dupont, de explotación de fluorita. Gracias a una serie de mexicanizaciones muchas minas que antes pertenecían a extranjeros ahora están en manos de unos cuantos grupos económicos. Probablemente la más importante de las mexicanizaciones fue la de Asarco Mexicana, actualmente Industrial Minera México, que era una subsidiaria de *American Smelting and Refining*. En 1965 el grupo Pagliai adquirió la participación mayoritaria. Varios años más tarde un miembro de este grupo, Jorge Larrea, se convirtió en el principal accionista. Hace muy poco, Larrea junto con otros miembros del grupo Pagliai adquirió en una empresa conjunta con el gobierno cuyo nombre es Compañía Mexicana de Cobre, el 56 por ciento de las acciones.

En 1961 el Grupo Bailleres y García, que gira en torno al Banco Minero y Mercantil, adquirió el control de Industrias Peñoles. Poco después, Industrias Peñoles obtuvo 51 por ciento de acciones de la Compañía Fresnillo que pertenecía al grupo minero Fresnillo residente en Estados

⁸⁵ Las dos estaban relacionadas entre sí. Una de las explicaciones de la falta de nuevas inversiones era el temor que tenían las empresas mineras extranjeras a la nacionalización. Si la solución de la mexicanización parecía un seguro contra la nacionalización, era posible esperar más inversión extranjera. En todo caso los nuevos socios mexicanos estarían interesados en nuevas inversiones. Algunos ejecutivos de las empresas mineras que fueron entrevistados dieron indicios de que efectivamente la mexicanización significó la aportación de nuevas inversiones.

Unidos, y en 1970 Industrias Peñoles compró a *Allied Chemical* 60 por ciento de las acciones de la Compañía Minera Río Colorado. Este es el mismo grupo que ostenta la participación mexicana en la mina Las Torres.

El grupo bancario más grande en México, el Banco de Comercio que dirige Manuel Espinosa Yglesias, también ha estado muy activo. En 1961, el Banco de Comercio adquirió la participación mayoritaria de Minera Frisco, la participación minoritaria quedó en manos de *Bayhull Trust Ltd.* y de *American Metal Climax*. Minera Frisco participa con el 68 por ciento de las acciones en una empresa conjunta con el gobierno: Minera Lampazos; la cual a su vez tiene el 51 por ciento de las acciones en una nueva empresa, Cobre de Sonora, que está asociada principalmente con Anaconda, Phelps Dodge y el gobierno mexicano.

El grupo Banco Nacional de México es el segundo grupo bancario más importante del país y su participación en el sector minero es mucho más modesta, dado que sus inversiones se han concentrado en las manufacturas. Sin embargo, cuando en 1971 la Compañía Minera de Cananea se mexicanizó, este grupo adquirió una participación minoritaria, participó igualmente en la mexicanización de otra subsidiaria de Anaconda, Cobre de Sonora.

Por último, existe un grupo comparativamente más joven que los anteriores, y que se ha formado en torno a Manuel Senderos y a su complejo empresarial DESC, el cual se ha lanzado a una nueva empresa conjunta con *Lytton Minerals of Canada Ltd.*, llamada Compañía Cu-prífera La Verde.

A las propiedades de estos siete grupos de poder³⁶ sólo tenemos que añadir las propiedades del gobierno mexicano en estos y en otros cuatro complejos más,³⁷ para entonces tener la lista completa de propietarios de dieciséis de las dieciocho firmas mineras que aparecen entre las 500 empresas más grandes de México.³⁸

La dominación de estos grupos se combina con las importantes propiedades que tienen en otros sectores. Ya hemos citado algunos ejemplos de las principales empresas que estos grupos han obtenido a través de la mexicanización y que ponen de manifiesto el efecto de esta política.³⁹ El Grupo Bailleres y García ha tendido a concentrarse en el sector minero pero los demás han podido adquirir, gracias a la mexicanización, una amplia gama de propiedades en diversos sectores industriales.

³⁶ Estos grupos son: Prieto, Hojalata y Lámina, Pagliai, Bailleres y García, Banco de Comercio, Banco Nacional de México y Senderos.

³⁷ Consorcio Minero Peña Colorada, Azufre Panamericana, Compañía Exploradora del Istmo y Compañía Minera Santa Rosalía.

³⁸ Las otras dos eran la Dominica que era propiedad de Dupont y Minera utlán que era propiedad del Grupo Madero, un grupo relativamente pequeño.

³⁹ Los datos sobre propiedad no pueden obtenerse en México con la facilidad con la exactitud con que se obtienen datos similares en Estados Unidos. La mayor parte de la información se obtuvo en entrevistas personales.

El grupo del Banco Nacional ha adquirido la participación mayoritaria en firmas en las que los propietarios extranjeros son *Westinghouse*, *Celanese*, *Union Carbide*, *Kimberly Clark*, *Scott Paper* y *Rolls Royce*.

El Grupo Banco de Comercio ha adquirido participación significativa en firmas que hasta entonces habían sido propiedad exclusiva de subsidiarias de *Anderson Clayton* y de *Dupont*. El grupo dirigido por Bruno Pagliai ha participado en las mexicanizaciones de *Alcoa*, *Hughes Tool*, *Taylor Forge and Pipe*, *Yamaha*, *S.K.F.* y *S.N.R.*, que es una subsidiaria de Renault.

Por último, el grupo de Manuel Senderos formó empresas conjuntas de mexicanización con *Monsanto*, *B. F. Goodrich*, *Hércules*, *Dana* y *Phillips Petroleum*.⁴⁰

No es un mero accidente el hecho de que la mexicanización haya tendido a transferir la propiedad a un pequeño conglomerado de grupos bancarios e industriales, pero tampoco hay que verla como el resultado de una "conspiración" del gobierno que busca beneficiar a estos grupos. Los mismos factores que explican su origen también le garantiza a estos grupos los principales beneficios de la política de mexicanización. Si en México el capital es caro y escaso, entonces para los intereses privados será muy difícil encontrar capital suficiente que le permita asegurarse la participación mayoritaria en la subsidiaria de una corporación multinacional. Es muy probable que los grandes grupos económicos sean los únicos que puedan enfrentar este problema. Mientras mayor sea el poder de influencia política de estos grupos, más fácil le será lograr la aprobación de los mecanismos poco frecuentes que se utilizan para lograr la mexicanización y que mencionamos más arriba.

Una amplia variedad de observadores han reconocido que la mexicanización puede tener por efecto el fortalecimiento del poder de estos grupos. Al hablar exclusivamente del sector minero, Wrihgt señalaba:

... si la intención era atraer a la industria a muchos pequeños inversionistas mexicanos entonces ha fracasado. Para las compañías extranjeras que quieren cumplir ha sido extremadamente difícil encontrar compradores mexicanos para sus acciones y ajustarse así a los requisitos de la mexicanización, y con muy pocas excepciones, el control de las compañías mineras más importantes ha pasado de manos de un gran número de inversionistas extranjeros a manos de un pequeño grupo de propietarios mexicanos.⁴¹

Cuando se votó la Ley de 1972, Leopoldo Solís, alto funcionario de la Secretaría de la Presidencia durante el sexenio de Echeverría, observaba

⁴⁰ Para otros intentos de recrear el mapa de la propiedad industrial en México ver: Salvador Cordero, *Concentración Industrial y Poder Económico en México*, Cuadernos del CES, No. 18, 1977. México, El Colegio de México, y Cordero y Santín, *op. cit.*

⁴¹ H. K. Wright, *Foreign Enterprise in Mexico: Laws and Policies*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1971.

que dada la concentración de la riqueza en México “serán muy pocos los mexicanos que se beneficiarán directamente de esta ley, y no serán precisamente mexicanos de clase baja”. Al mismo tiempo que advertía la posibilidad de que disminuyera “la eficiencia general de la economía”, en virtud “de la protección que esta política ofrece a algunos grupos de empresarios mexicanos”.⁴²

La complementariedad de las lógicas

De acuerdo con la tercera lógica que hemos expuesto la mexicanización pretende aumentar la inversión mexicana, pero todo indica que lo que se está promoviendo es un tipo muy particular de inversión mexicana: la de los grandes grupos económicos. Hemos dicho que la lógica del paralelismo tiene mayores posibilidades de sustentación cuando los accionistas mexicanos de la subsidiaria de una multinacional pertenecen a uno de esos grupos, ¿no existiría entonces en este caso una complementariedad? Justamente el tipo de inversión mexicana que se fomenta es el que promete poner en manos de capitalistas mexicanos, aspectos importantes en que operan las multinacionales y son estos inversionistas los que probablemente tendrán el poder y el interés en promover objetivos más nacionalistas de desarrollo.

Sin embargo, si la primera y la tercera lógicas se complementan, en cambio la relación entre la segunda y la tercera introduce cierto antagonismo. Uno de los factores que motiva la formación de los grupos es el gran poder de negociación que tienen en sus tratos con el gobierno. Si la mexicanización significa el fomento al crecimiento de estos grupos, entonces el alcance del control que el estado puede ejercer sobre el sector privado en vez de aumentar disminuye. El tipo de inversión mexicana que está siendo promovida es aquélla sobre la cual el estado tiene menos control, y la mexicanización no nada más tiende a fortalecer el poder negociador de los grupos, sino que también contribuye a que se *forje* una alianza entre esta fracción dominante de la burguesía nacional y las corporaciones multinacionales, puesto que los empuja a que compartan la propiedad de las mismas firmas. T. Moran⁴³ y otros autores han enfatizado el hecho de que a pesar de la “alianza reaccionaria” que

⁴² “La Inversión Extranjera...”, *Comercio Exterior*, p. 948. Carlos Bazdresch señala puntos similares cuando afirma que la mexicanización no ha producido “un cambio en la capacidad de nuestras empresas para competir; en la mayoría de los casos lo único que se gana es que algunos mexicanos privilegiados participen de los beneficios oligopólicos, en asociación con la innovación cuya explotación provocó la decisión de invertir de la empresa privada”. M. Wionczek, “La Inversión Extranjera Privada en México”, en Miguel Wionczek, ed., *Inversión y Tecnología Extranjera*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1971, p. 161.

⁴³ T. Moran, “Multinational Corporations and Dependency: A Dialogue for Dependents and Non-Dependents”, *International Organization*, No. 39, 1978, pp. 79-100.

se ha creado entre los inversionistas extranjeros y los grupos empresariales de los países receptores, grandes propietarios y otros grupos conservadores en torno a determinados temas, por ejemplo, el común aborrecimiento a cualquier tipo de cambio social radical, con frecuencia la penetración de la inversión extranjera amenaza los intereses de los productores locales, de los funcionarios gubernamentales, de los técnicos y de los dirigentes políticos y llega a provocar una reacción de su parte. Sin embargo, en México parece que nos enfrentamos a un caso diferente en el que la consecuencia inesperada de la acción estatal es la *promoción* de una alianza entre las corporaciones multinacionales y ciertos grupos muy poderosos de la burguesía nacional. Para citar un ejemplo de las consecuencias que pueden tener esas alianzas recordemos la huelga de Spicer, S. A., una empresa conjunta de *Dana Corporation* y del grupo DESC de Senderos. Los funcionarios de este último, inclusive Senderos, presionaron al gobierno mexicano para que obligara a los trabajadores a volver a sus puestos. Más tarde un periódico norteamericano citaba las palabras del presidente de *Dana* en el sentido de que "si no hubiera sido por ellos nos morimos. Adoptaron una línea muy dura, que nosotros como extranjeros nunca hubiéramos podido imponer".

Se critica a las corporaciones multinacionales porque crean problemas a partir de dos hechos. Uno de ellos es la multinacionalidad que dificulta que cualquier país pueda ajustarlas a sus propios objetivos de desarrollo industrial. Ante este problema la política de la mexicanización parece moverse al mismo tiempo en dos direcciones opuestas: para garantizar que las decisiones se tomen a nivel nacional y no a nivel internacional fortalece el poder y la posición de los capitalistas mexicanos en las subsidiarias de las multinacionales; pero al mismo tiempo también puede ser que esté debilitando el control que el estado pueda ejercer sobre el, aunque más nacional, sector privado.

La otra dificultad es el tamaño de las multinacionales y lo que ello permite: su control sobre los recursos, su capacidad de absorción de capital local, su posición oligopólica en el mercado y su proclividad a adquirir firmas más pequeñas. Frente a esta dificultad, que en sí misma poco tiene que ver con el carácter nacional o privado de la propiedad, la mexicanización parece únicamente incrementar la concentración y restar competitividad a la industria mexicana. Una vez que la subsidiaria de una multinacional ha sido mexicanizada, y que por lo tanto el capital mexicano es mayoritario, entonces ya no es sujeto de regulación por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en los términos que establece la Ley de 1973. De manera que una compañía con participación del 49 por ciento podría libremente adquirir una firma mexicana o entrar en un nuevo sector y desplazar a la competencia local, sin necesidad de autorización de la Comisión. Desde luego podría argumentarse que por definición en este caso la firma compradora era una firma "mexicana" y no extranjera, de manera que entonces no podría aparecer como la

adquisición de una firma mexicana por parte de una firma extranjera o como el desplazamiento de la competencia local por un extranjero. No obstante, si la principal preocupación es la concentración del poder económico y el oligopolio entonces esta consideración carece de importancia. Desde luego que este problema se refiere no sólo a los objetivos de una industrialización "equilibrada" y "autónoma", sino a los de un desarrollo "justo". Difícilmente podría decirse que la mexicanización promueve un desarrollo más justo, a menos de que se suponga que justicia social significa distribución equitativa de la riqueza, del poder y de las oportunidades de vida entre capitalistas nacionales y extranjeros más que entre las diferentes clases sociales.

La lógica de la amenaza

Nuestro análisis de la lógica de la mexicanización demuestra que esta política conlleva consideraciones bastante más complejas que el simple nacionalismo que con frecuencia se cita en el corazón de la justificación que ofrecen los funcionarios públicos mexicanos. Hemos identificado tres tipos diferentes de lógicas, cada una de ellas tiene un cierto grado de plausibilidad, pero cada una de ellas se apoya sobre presupuestos que con frecuencia carecen de fundamento, y tal vez, inclusive, tampoco lo tienen. Más todavía, las ventajas que puede haber acarreado la política de la mexicanización se han visto acompañadas de efectos laterales perturbadores, en particular, un incremento sustancial de la concentración del poder económico en México.

Si abandonamos nuestro análisis en términos de una estricta lógica y pasamos a examinar cómo en el seno de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, los funcionarios gubernamentales realmente perciben y aplican esta política, entonces surge una nueva racionalidad detrás de la misma —la cual casi no tiene nada que ver con el objetivo central aparente de promoción de la participación local. Después de más de un año de vigencia de esta política, la experiencia práctica y cambios en el personal, en particular a raíz del nombramiento de un nuevo Secretario Ejecutivo de la CNIE, condujo a los funcionarios gubernamentales a tomar conciencia de muchas de las dificultades que supone la mexicanización, mismas que ya hemos analizado. No obstante, encontraron la manera de desarrollar otra racionalidad desde una perspectiva *administrativa*, la cual permanece parcialmente oculta entre los velos gemelos del secreto gubernamental y de la discreción administrativa.⁴⁴ Conforme a esta cuar-

⁴⁴ Los detalles de cómo se ha aplicado la ley de 1973 no son de ninguna manera públicos, aunque existen algunos datos agregados que pueden consultarse en la CNIE. Pero no hay ningún registro público de las decisiones formales que ha tomado la CNIE en cuanto a la mexicanización de empresas extranjeras nuevas o de otras ya establecidas, y tampoco ninguna presentación del razonamiento

ta lógica, la *amenaza* de la mexicanización, más que la mexicanización misma era utilizada como "palanca" para inducir a las corporaciones multinacionales a operar en México ajustándose a los objetivos de desarrollo nacional de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras consideraba que eran los más importantes. Existen dos factores que permiten que la ley de 1973 sea utilizada de esta manera.

La amplia autoridad discrecional de que dispone la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es uno de los principales rasgos, que por lo demás es muy común en el gobierno mexicano, de la Ley de Mexicanización de 1973.⁴⁵ Todavía más importante es el hecho de que la CNIE puede modificar el porcentaje de participación mexicana que requiere una firma en particular; inclusive puede permitir a la multinacional que opere con una subsidiaria totalmente extranjera.⁴⁶ El artículo 13 de la ley enumera los criterios que debe utilizar la Comisión para elaborar los juicios en cuanto al porcentaje de participación mexicana que se requiere. El artículo 17 atribuye a la Comisión la responsabilidad de considerar "En general, la medida en que, la inversión extranjera propuesta contribuya al logro de y se conforme a los objetivos de la política de desarrollo nacional".⁴⁷

detrás de estas decisiones. La discusión que sigue fue reconstruida a partir de entrevistas con algunos de los miembros de la CNIE, con ejecutivos de empresas multinacionales y con abogados de las mismas.

⁴⁵ Es muy común que los reglamentos en México atribuyan un gran poder discrecional a los funcionarios públicos, el cual en ocasiones escapa a la comprensión de los ejecutivos de las corporaciones norteamericanas, y de sus abogados. "Se otorga demasiada importancia a los principios de igualdad de tratamiento y a una aplicación no discriminatoria de la ley, y casi no se toma en cuenta el hecho de que el sistema mexicano permite un amplio margen al ejercicio de la discreción administrativa en casos individuales, y sienta niveles reglamentarios mucho menos rígidos, que están implícitos, y que son muy distintos a los que existen en otros sistemas. Es posible que estos extranjeros no se den cuenta de que el sistema de regulación es muy amplio, como lo son los poderes discrecionales del ejecutivo que le dan al gobierno el control, al menos potencial, sobre la mayoría de los aspectos cruciales de sus actividades, y le permiten llevar a cabo políticas que no siempre son estáticas o consistentes, y que puede que no se reflejen o estén siquiera sugeridas en los reglamentos". Wright, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁶ Artículo 5: "La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras puede decidir el incremento o la disminución del porcentaje a que se refiere el párrafo anterior cuando lo juzgue benéfico para la economía del país, y puede establecer las condiciones de acuerdo a las cuales se aceptará la inversión extranjera en áreas específicas".

⁴⁷ Hirschman también propuso la lógica de la "palanca" como instrumento para fomentar las exportaciones de las subsidiarias de multinacionales: "Tomemos por ejemplo el esquema según el cual la participación mayoritaria desaparece automáticamente al cabo de "x" número de años. Sería relativamente fácil introducir una variante según la cual una firma cuyas exportaciones se elevaran al "z" por ciento de su producción total, transcurridos los "x" años podría guardar la participación mayoritaria durante un número "y" de años más. De este modo pueden convertirse en incentivos para el logro de otros objetivos. Ver: A. Hirschman,

En la práctica lo anterior ha significado que la CNIE tiene el poder para negociar con firmas extranjeras objetivos de "interés nacional" distintos a la mexicanización. Una multinacional que controlada desde el extranjero debe presentarse ante la CNIE antes de poder establecer una filial en México, o en caso de que ya esté establecida en este país debe hacerlo antes de lanzarse en una nueva línea de producción o de construir un nuevo establecimiento. Teniendo presentes los criterios del interés nacional, la CNIE puede utilizar la mexicanización como palanca: puede reducirla o manipularla para que la multinacional incorpore en sus planes industriales ciertas condiciones.⁴⁸ Por lo general, una multinacional discute con la CNIE sus planes de operación varios meses antes de solicitar formalmente la aprobación de los mismos. Una vez que la solicitud ha sido presentada la CNIE puede posponer la decisión por varios meses mientras sigue negociando.

La composición interministerial de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es el segundo factor que permite que la ley de mexicanización sea utilizada como palanca para orientar el comportamiento de la multinacional en el sentido de los objetivos del desarrollo nacional. Actualmente la CNIE depende de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial,⁴⁹ pero está formada por representantes de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. En pocas palabras por representantes de toda secretaría que pudiera tener tratos con una firma extranjera. De manera que la aprobación de un plan industrial por parte de la CNIE no puede separarse de las negociaciones que la firma pueda realizar, por ejemplo con la Secretaría de Comercio en materia de permisos de importación, o con la Secretaría del Trabajo en materia de empleos. La presentación de la solicitud ante la CNIE puede demorarse hasta después de que las diferentes secretarías hayan quedado convencidas de que los objetivos de desarrollo nacional están siendo suficientemente promovidos. La información que la CNIE está acumulando en el Registro Nacional de la Inversión Extranjera también fortalece su posición de negociación. Por ejemplo, el grupo técnico de la CNIE, ha reunido datos acerca de las exportaciones e importaciones de más de las 4 000 firmas que ostentan registro como compañías con participación extranjera. Todas las firmas que estén en esa situación deben ser registradas. Esta información puede ser utilizada cuando se negocian las necesidades de importación o con-

"How to divest in Latin America and Why", en *A Bias for Hope*, New Haven, Yale University Press, 1971.

⁴⁸ Para una discusión más completa del intento mexicano de controlar la estructura de la industria automotriz ver: Kenneth Sharpe y Douglas Bennett, "Transnational Corporations vs. the Mexican State: the Assembly and Disassembly of Automobile Industry", Documento de trabajo presentado en la Reunión Anual de la *International Studies Association*, St. Louis, marzo 16-20 de 1977.

⁴⁹ En 1977, antes de que se realizara la reorganización administrativa, formaba parte de la Secretaría de Industria y Comercio.

tribuciones a la exportación que debe hacer la subsidiaria de una multinacional en particular.

Cuando se inició el sexenio de José López Portillo, en diciembre de 1976 el equipo que se integró a la nueva organización de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, introdujo algunos cambios en la política de mexicanización. Por ejemplo, estrechando las restricciones sobre las corporaciones multinacionales que quieren mexicanizar a través de la venta de acciones en la Bolsa de Valores. De esta manera la CNIE vigila muy de cerca la evaluación que hace la propia compañía de sus acciones y activos, limitando severamente en general a menos de 10 por ciento, el porcentaje de acciones que pueden venderse por este conducto, y con frecuencia únicamente lo permite cuando la compañía proporciona otros beneficios a la economía nacional. Según la CNIE la mexicanización a través de la Bolsa de Valores permite a la transnacional mantener el control sobre la compañía, al mismo tiempo que evade la acción reguladora de la Comisión.

Pero a pesar de estos cambios, la orientación básica de quienes aplican la ley de 1973 sigue siendo la misma. La CNIE no ve en la mexicanización un fin en sí mismo, sino más bien un instrumento cuyo objetivo es influir sobre el comportamiento de las corporaciones multinacionales, con el fin de que éste se ajuste al interés nacional. Más que adoptar una "línea dura" y obligar en todos los casos a la mexicanización, los funcionarios evalúan los beneficios que puede acarrear la propiedad extranjera del 100 por ciento de las acciones, frente a los beneficios de una participación mayoritaria mexicana. De manera que aunque la mayor parte de las nuevas firmas que se han incorporado a México después de 1973, han tenido que mexicanizarse,⁵⁰ muchas de las ya existentes que han solicitado permiso para aumentar su capital o para invertir en nuevas líneas de producción, no se le obligó a mexicanizarse cuando se consideró que sus planes se ajustaban al interés nacional. La CNIE ha desarrollado algunos criterios informales para considerar la congruencia de los objetivos industriales con el interés nacional, con base, en buena medida, en las prioridades definidas en el Plan Industrial de Desarrollo que elaboró SEPAFIN entre 1978 y 1979.

Por ejemplo uno de esos objetivos es el fomento a la exportación de manufacturas. El gobierno mexicano ha impulsado menos la mexicanización

⁵⁰ Por ejemplo de las 1 264 nuevas empresas de capital extranjero que se han establecido después de 1973 y que están bajo la jurisdicción de la CNIE, 186 tenían capital extranjero mayoritario. Pero de ellas 154 eran maquiladoras, cien por ciento extranjeras, cuya categoría era especial porque eran clasificadas como industrias que exportan la totalidad de su producción. De manera que sólo 32 empresas, o sean 2.5 por ciento del total de las establecidas recientemente, pudieron tener capital extranjero mayoritario, y algunas de ellas eran simplemente oficinas de representantes, como era el caso de las oficinas de boletos de líneas aéreas extranjeras. Ver el Apéndice I.

zación en los sectores en los que las corporaciones multinacionales disfrutaban de una clara ventaja en términos de exportaciones, o en los que la presión que podría ejercerse sobre las trasnacionales para que exporten podría ser mayor que la que se ejerce sobre las firmas nacionales. Por ejemplo en el sector automotriz, el gobierno no ha insistido en la mexicanización como precondition para la autorización de nuevas inversiones en la industria de terminación.⁵¹ El 20 de junio de 1977 se emitió un Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz, que exigía a las compañías compensar con exportaciones las importaciones que pudieran hacer, con ese fin las nuevas inversiones se han orientado hacia la exportación de manufacturas. Pero dada la naturaleza oligopólica del mercado internacional automotriz, la mayoría de las exportaciones son transferencias al interior de las compañías, y las firmas trasnacionales estaban en una mejor posición para exportar que las firmas de propiedad mexicana. En efecto, el gobierno no quería mexicanizar estas nuevas inversiones porque una planta mexicanizada sería más vulnerable a las fluctuaciones internacionales. En un contexto de recesión internacional a la matriz no le interesa proteger una subsidiaria en la que tiene una participación minoritaria. Más todavía, sería más fácil por ejemplo, obligar a exportar a una subsidiaria totalmente extranjera, a través del Decreto de 1977 que hemos citado, que a una compañía de propiedad mexicana.⁵² Sin embargo, en la industria de autopartes el gobierno ha seguido insistiendo en la participación mayoritaria mexicana. Dado que actualmente su competitividad en el mercado internacional es muy baja, estas compañías tendrían dificultades para exportar; pero pueden tener acceso al mercado de exportaciones a través de las firmas terminales de propiedad extranjera: el Decreto de 1977 exige que el 50 por ciento de las exportaciones compensatorias que realizan las firmas terminales, provengan de la industria nacional de autopartes.

En ciertas áreas de la industria de electrónicos se ha adoptado una estrategia similar. Pero en este caso también hay que considerar la gran necesidad que tiene el país de tecnología sofisticada, la cual únicamente pueden proporcionar ciertas multinacionales, digamos por ejemplo las computadoras de la IBM. México necesita la tecnología; la IBM no está dispuesta a proporcionarla si no mantiene el 100 por ciento de la propiedad. Dado el "poder de negociación" de la IBM, el gobierno está dispuesto a olvidarse de la mexicanización con tal de obtener la tecno-

⁵¹ *Ford, General Motors, Chrysler, Volkswagen y Nissan* son cien por ciento extranjeras. El banco estatal Somex tiene 60 por ciento de la propiedad de VAM frente a 40 por ciento que pertenece a American Motors. Renault pertenece a DINA, que es una empresa en la que el 60 por ciento de las acciones es propiedad estatal y el 40 por ciento restante pertenece a la Renault.

⁵² Para más detalles ver: Douglas Bennett y Kenneth E. Sharpe, "La industria automotriz mexicana y la política mexicana de la promoción de exportaciones. Algunos problemas de control estatal de las empresas transnacionales", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVI, No. 3, julio-septiembre de 1979, pp. 715-746.

logía; pero como el control sobre esta última también está vinculado al potencial de exportación, el gobierno no cede simplemente porque tiene que ceder: una firma mayoritariamente mexicana no tendría tantas facilidades para exportar como las que puede tener la IBM. De manera que el gobierno permitió a la IBM establecerse en México como firma totalmente extranjera, con la sola exigencia de que exportara. Además en el caso de ciertas partes de productos electrónicos muy sofisticados, el gobierno insiste en que éstos se compren en México a compañías mayoritariamente mexicanas, para que de esta manera la multinacional contribuya a fomentar su producción.

El gobierno, sin embargo, insiste en la mexicanización de algunas industrias de bienes de capital, que también son áreas prioritarias del plan nacional. En este caso por lo menos hasta ahora, el mercado es más nacional, puesto que proporciona equipo y maquinaria, a industrias de rápida expansión tales como la empresa estatal PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad. Por ejemplo, el proyecto que actualmente existe de desarrollar en México la manufactura de turbinas, se propone incluir a dos firmas extranjeras —una empresa *General Electric-Hitachi* y otra *Westinghouse-Mitsubishi*— cada una de las cuales estará asociada con capital mexicano. Al gobierno también le preocupa que las compañías extranjeras desplacen a las compañías mexicanas ya establecidas: el poder que tienen en el mercado internacional les permitiría reducir precios, eliminar a las compañías nacionales, para luego utilizar su posición monopólica y elevar los precios. La mexicanización es vista entonces como una manera de mitigar este problema. Este razonamiento también apoya la estrategia que se ha adoptado en el caso de la industria farmacéutica: el gobierno opone una gran resistencia a que las nuevas inversiones en el campo de las materias primas farmacéuticas, muchas de ellas manejadas por firmas mexicanas, las hagan compañías extranjeras. Pero muchas veces no ha insistido en la mexicanización de las áreas de producto final donde la industria mexicana es más débil, mientras que las grandes compañías farmacéuticas podrían ofrecer ciertas ventajas en ese campo.

Las decisiones gubernamentales en materia de mexicanización se refieren a otros factores además del uso de ciertas tecnologías, la promoción de la exportación de manufacturas y la protección de las firmas nacionales existentes. También son importantes el desarrollo de la tecnología local, los donativos para investigación a las universidades locales, la localización geográfica, es decir, el establecimiento de plantas en las regiones subdesarrolladas en las que el desempleo es muy elevado, y que están fuera de las muy pobladas áreas industriales de la ciudad de México, y la incorporación en el proceso productivo de partes hechas en México. De esta manera más que una simple "política de mexicanización", la ley de 1973 ofrece una vía para que el gobierno pueda negociar cada uno de estos objetivos de desarrollo industrial, puesto que, sin necesidad de insistir en la mexicanización puede imponer condiciones para la aprobación

de esas inversiones. En este sentido está "negociando" la mexicanización a cambio de la promoción de otros objetivos más acordes con el "interés nacional".

Dadas las contradicciones de la mexicanización para el gobierno mexicano resulta más conveniente negociar estos objetivos que asumir que la burguesía nacional actuará de manera diferente a las corporaciones multinacionales, y que su comportamiento se ajustará más al interés nacional. Parece ser que para los funcionarios de SEPAFIN y de la CNIE, está claro que en más de una ocasión una firma mayoritariamente mexicana no tendrá un comportamiento distinto al que pudiera tener su socio extranjero. También existe una clara conciencia de que el fortalecimiento de los principales grupos de la oligarquía nacional crea igualmente nuevos problemas. Al gobierno le preocupa cómo en los últimos años la concentración de la propiedad ha aumentado el poder económico, y en consecuencia político, de la burguesía nacional. En los casos en que los socios mexicanos no son industriales sino banqueros, por ejemplo Bancomer o Banamex, los beneficios son todavía menores: estos bancos se asemejan mucho a los rentistas clásicos. De manera que si bien a los funcionarios del gobierno le interesa la protección de las firmas nacionales ya establecidas frente a la posibilidad de que sean desplazadas del mercado por las poderosas corporaciones multinacionales, ello no significa que se consideren a sí mismos o al gobierno como simples agentes de la burguesía nacional: según su interpretación de los objetivos de la ley de 1973, la inversión mexicana no debe ser promovida nada más porque es mexicana.⁵³

La preocupación por la concentración y el oligopolio no se refiere exclusivamente al poder en el mercado, a la disminución de la competencia y a los beneficios del monopolio. Es una preocupación por el control: las dificultades que supone orientar a la oligarquía nacional hacia objetivos industriales específicos. "Cuando se trata de elegir entre la oligarquía nacional y una corporación multinacional", dijo en alguna ocasión un funcionario público, "la elección es difícil. ¿Quién me dice a mí que el Grupo Alfa será más fácil de controlar que una corporación transnacional?" En efecto, el hecho mismo de que las subsidiarias de las multinacionales no estén mexicanizadas es lo que le permite al gobierno controlarlas. Tan pronto como aceptan la mexicanización, tan pronto como se convierten en "firmas mexicanas", quedan fuera del control de la

⁵³ No obstante habría que señalar que los grupos de poder aún mantienen un amplio margen de acción que les permite aumentar la concentración de la riqueza productiva en sus manos. Aunque ya no dependen del gobierno para conducir a la mexicanización o para promoverla, todavía pueden hacer ellos mismos el esfuerzo y animar a las compañías a elegir esa alternativa. El apoyo que públicamente otorga el gobierno a la política de la mexicanización los ayuda en este sentido, aunque los funcionarios públicos utilicen esa política como una palanca en la promoción de otros objetivos.

CNIE, y en consecuencia la Comisión pierde el poder que tenía en términos de la negociación de ciertos objetivos de desarrollo industrial. Tal vez es una ironía, y una contradicción del capitalismo mexicano contemporáneo, que una política destinada a controlar la inversión extranjera a través de la mexicanización funcione menos cuando la empresa se mexicaniza.

Conclusión

El tema central de este artículo ha sido la lógica en que se apoya una política de control y de regulación de las subsidiarias de corporaciones multinacionales, a través de la participación mayoritaria de nacionales de los países receptores en la propiedad de estas subsidiarias. El interés primordial ha sido el de ver si esa política logra de alguna manera contrarrestar los efectos indeseables que se atribuyen a la inversión extranjera directa. Al concluir que la lógica de la estrategia de la participación local no sale muy bien parada después de ser cuidadosamente analizada, debemos enfatizar los siguientes puntos:

1. En los casos en que los principales temas involucrados en la inversión de una empresa multinacional, se refieren a la propiedad privada y a la estructura oligopólica, y no a la inversión privada extranjera *versus* la inversión privada nacional, pocas son las razones para creer que la mexicanización modificará los efectos que pueden acarrear las multinacionales, en vista de que los intereses de un empresario mexicano y de los empresarios extranjeros seguirán siendo básicamente los mismos.
2. En la medida en que el propósito principal de la política de mexicanización es el fortalecimiento de la burguesía nacional, la política de la mexicanización tiene al menos sentido en lo que se refiere a un número limitado de grupos de poder.
3. Más todavía, en la medida en que pudiera esperarse que el comportamiento de los empresarios mexicanos se ajustara más fielmente que el de la multinacional al interés nacional, ya sea de acuerdo con la lógica del paralelismo o con la del control, esto es cierto sobre todo cuando los socios mexicanos son miembros de esos grupos de poder.
4. Más aún, esta política tiene dos consecuencias inesperadas: a) coloca a esos grupos de por sí poderosos en posiciones que en el futuro harán más difícil el control por parte de los planificadores gubernamentales; y, b) la creación de una alianza entre las multinacionales y la burguesía nacional.
¿Cómo harán uso de su poder estos grupos? Es incierto el hecho de que efectivamente el paralelismo entre sus intereses económicos y los objetivos de desarrollo nacional sea mayor que el que pudie

ran guardar los de las corporaciones extranjeras a ese respecto. Es todavía más improbable que el gobierno tenga el poder para controlarlos, en este caso nos enfrentamos a pruebas empíricas que requieren ser examinadas.

5. Por último, hemos afirmado que los mismos funcionarios públicos han tomado conciencia de las contradicciones de la mexicanización y han utilizado la ley con un propósito diferente al fomento de la participación local: la están utilizando como instrumento para negociar otros objetivos industriales.

El examen de las alternativas que ofrece la participación local como estrategia para controlar a las multinacionales rebasa los límites de este artículo, pero podemos por lo menos concluir mencionando algunas de las formas que pueden adquirir esas estrategias.⁵⁴ En México sólo podría aplicarse de manera limitada una estrategia que asegurara la total propiedad pública a través de nacionalizaciones, ya que este país pretende obtener de las multinacionales capital, tecnología y acceso a mercados. Una alternativa que es factible y que hasta cierto punto ha sido ensayada es la de una participación pública minoritaria en las subsidiarias de las multinacionales, la cual puede proporcionarle al gobierno un acceso regular a información confiable que puede servirle como base para el diseño de una política. Últimamente se ha optado por este camino en el sector minero mexicano.

Una estrategia alternativa no pretende alterar la naturaleza de la propiedad de la subsidiaria de la multinacional, sino que más bien se propone modificar ciertos aspectos del comportamiento de estas firmas. Entonces pueden diseñarse ciertas políticas que incidan sobre los diferentes tipos de comportamiento que pueden adoptar las empresas en materia de importaciones y de exportaciones, en materia de empleo, de localización de plantas, de prácticas financieras, etc. Un ejemplo importante de esta política se refiere a la transferencia de tecnología, puesto que todos los contratos de tecnología que se celebren con corporaciones extranjeras deben ser registrados; y este registro únicamente es posible cuando los contratos contienen medidas que se juzgan aceptables con base en diferentes criterios que se refieren al costo de la tecnología, a su idoneidad, etc. Otro ejemplo que podemos citar es el del Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz, que obliga a las automotoras multinacionales, o una parte, a compensar con exportaciones sus importaciones, 50 por ciento de las cuales deben ser producto de la industria mexicana de autos, y por otra a utilizar un porcentaje mínimo, 50 por ciento, de componentes manufacturados en México.

⁵⁴ Ver también: Douglas Bennett, Morris Blachman y Kenneth Sharpe, "Mexico and the Multinational Corporations: An Explanation of State Action", en Joseph Grunwald, ed., *Latin America and World Economy: A Changing International Order*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978, pp. 257-284.

Una última alternativa que puede utilizarse es la formación de una empresa estatal al interior mismo de un sector que tradicionalmente haya estado en manos de las multinacionales, asegurando así el control monopólico de la primera sobre el suministro de algún insumo clave o sobre la compra de los productos de la multinacional establecida en ese sector. Por ejemplo, México ha permitido la participación de multinacionales en el procesamiento de petroquímicos secundarios; sin embargo, como el gobierno mexicano mantiene la propiedad estatal de los petroquímicos básicos y del petróleo, cuenta entonces con importantes medios de control sobre estas firmas. En el caso del tabaco crudo, la empresa estatal Tabamex controla la venta de la materia prima que adquieren las firmas procesadoras de tabaco que son propiedad de corporaciones multinacionales.

Las lógicas en que se apoyan estas estrategias alternativas también merecen ser examinadas.

BIBLIOGRAFIA

- BEHRMAN, J. N., *National Interests and the Multinational Enterprise*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1970.
- BENNETT, Douglas, M. Blachman y K. Sharpe, "Mexico and the Multinational Corporations: An Explanation of State Action", en Joseph Grunwald, ed. *Latin American and World Economy: A Changing International Order*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978, pp. 257-284.
- BENNETT, D., y K. Sharpe, "Transnational Corporations vs. the Mexican State: The Assembly and Disassembly of Automobile Policy", documento presentado ante la reunión anual de la *International Studies Association*, St. Louis, 16-20 de marzo de 1977.
- BENNETT, D., y K. Sharpe, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano 1917-1970, México, *Foro Internacional*, vol. XX, No. 1, pp. 29-72.
- BENNETT, D., y K. Sharpe, "La industria automotriz mexicana y la política mexicana de la promoción de exportaciones. Algunos problemas de control estatal de las empresas transnacionales", *El Trimestre Económico*, vol. XLV, No. 3, julio-septiembre de 1979, pp. 715-746.
- BRETON, A., "The Economics of Nationalism", *Journal of Political Economy*, No. 72, 1964, pp. 376-386.
- BROOKE, M. Z. y H. L. Remmers, *The Strategy of the Multinational Enterprise*, Nueva York, American Elsevier Publishing, Co., 1970.
- CHRISTMAN, J., ed., "The 500 largest Companies in Mexico" en *Business Trends México*, Business Trends, 1975.
- CORDERO, Salvador, *Concentración industrial y poder económico en México*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, No. 18, 1977.

- CORDERO, Salvador y Rafael Santín, *Los Grupos Industriales: Una nueva organización económica en México*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, No. 23, 1977.
- DEL VILLAR, Samuel, "El sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera: elementos y deficiencias generales", *Foro Internacional*, vol. XV, No. 3, enero-marzo, 1971, pp. 331-378.
- ESPINOSA, W., "The Canadian Foreign Investment Review Act: Red, white and gray", *Law and Policy in International Business*, No. 5, 1973, pp. 1018-1041.
- HIRSCHMAN, A., "How to divest in Latin America and why", en Albert Hirschman, *A Bias for Hope, Essays on the Development of Latin America*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- "Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera del 26 de febrero de 1973", *Diario Oficial*, 9 de marzo de 1973.
- "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales", *Diario Oficial*, 6 de febrero de 1961.
- MILENKY, E. S., "Developmental nationalism in practice: the problems and practice of the Andean Group" en *Inter-American Economic Affairs*, No. 26, 1973, pp. 49-68.
- MORAN, T., "Multinational Corporations and dependency: A dialogue for dependentistas and nn-dependentistas", *International Organization*, No. 32, 1978, pp. 79-100.
- MÜLLER, R., "Poverty is the product", *Foreign Policy*, diciembre de 1973-1974, No. 13, pp. 70-103.
- NASH, M., "Economic nationalism in Mexico" en Harry G. Johnson, ed., *Economic Nationalism Old and New States*, Chicago, the University of Chicago Press, 1967.
- NESS, J., J. "Brazil; local equity participation in multinational enterprises", *Law and Policy in International Business*, No. 6, 1974, p. 1019.
- NEWFARMER, R. S. y W. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico; Structural Sources of Economic and Non-Economic Power*, Reporte del subcomité de corporaciones Multinacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, Washington, Government Printing Office, 1975.
- STOPFORD, J., y L. Wells, *Managing the Multinational Enterprise*, Nueva York, Basic Books, 1972.
- VATTSOS, C. V., *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises*, Oxford, Clarendon Press, 1974.
- VERNON, Raymond, *El Dilema del Desarrollo Mexicano. Papeles Representados por los Sectores Público y Privado*, México, Editorial Diana, 1965.
- WIONZCEK, Miguel, "La inversión extranjera privada en México", en Miguel Wionzcek, ed., *Inversión y Tecnología Extranjera, México*, Ed. Joaquín Moritz, 1971.
- WRIGHT, H. K., *Foreign Enterprise in Mexico: Laws and Policies*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1971.

APENDICE II

Sociedades mexicanas con participación de capital extranjero y su distribución por sectores económicos, 1979

Sectores	No. de Empresas	Participación Extranjera			Total (%)
		Hasta 24.9%	De 25.0% a 49.0%	De 49.1% a 100.0%	
Agropecuario	29	—	9 (31.0)	20 (69.0)	100.0
Industria Extractiva	257	20 (7.8)	209 (81.3)	28 (10.9)	100.0
Industria de Transformación	2 688	198 (7.4)	978 (36.4)	1 512 (56.2)	100.0
Comercio	1 182	96 (8.1)	344 (29.1)	742 (62.8)	100.0
Servicios	1 054	114 (10.8)	398 (37.8)	542 (51.4)	100.0
TOTAL:	5 210	428 (8.2)	1 938 (37.2)	2 844 (54.6)	100.0

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

Información al 31 de diciembre de 1979.