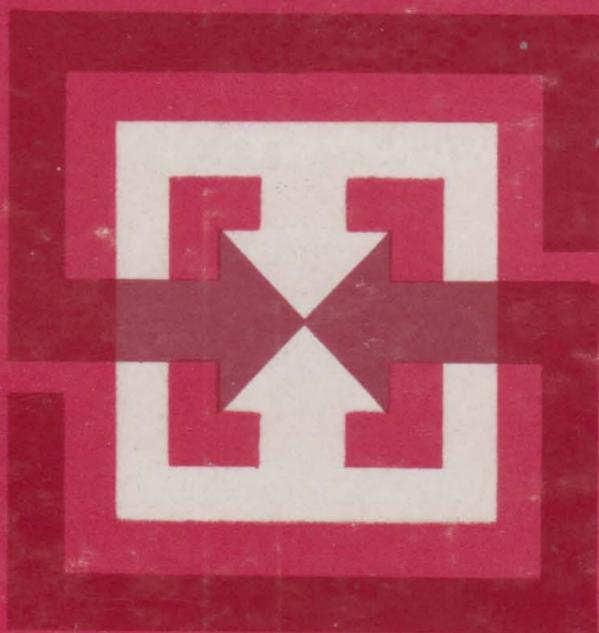


POLITICA MEXICANA SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Cuadernos del Seminario de Teoría del Desarrollo

Política mexicana sobre inversiones extranjeras

Alonso Aguilar M.
Fernando Carmona
Jorge Carrión
José Luis Ceceña G.
Alma Chapoy
Benjamín Retchkiman K.



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Primera edición: 1977

Primera reimpresión: 1980

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, México 20, D. F.

ISBN 968-58-2844-X

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México.

Í N D I C E.

PRESENTACIÓN, <i>Alonso Aguilar M.</i>	7
I. CAPITALISMO MONOPOLISTA E INVERSIÓN EXTRANJERA, <i>José Luis Ceceña Gámez</i>	11
1) El capitalismo monopolista	11
2) El capitalismo monopolista de estado	18
3) Monopolios e inversión extranjera	22
II. LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL DESARROLLO DEL IMPERIALISMO, <i>Jorge Carrión V.</i>	28
III. LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE INVERSIÓN EXTRANJERA, <i>Benjamín Retchkiman K.</i>	43
IV. EL NACIONALISMO Y ESTADO BURGUESES Y LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS, <i>Alonso Aguilar M.</i>	57
1) En torno al nacionalismo burgués	57
2) El Estado mexicano, un Estado burgués	68
3) Estado y capital monopolista	72
4) La ley sobre inversiones extranjeras	75
V. EL CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO Y LA POLÍTICA DE INVERSIÓN EXTRANJERA, <i>Fernando Carmona</i>	100
1) Algo más sobre los cambios en el marco internacional	101
2) La inversión extranjera y la dependencia estructural de México	116
3) El capitalismo monopolista de estado y la política mexicana de inversión extranjera	135
4) La política de inversión extranjera del gobierno de Echeverría	160
VI. LA LEY SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS Y SUS REPERCUSIONES, <i>Alma Chapoy B.</i>	183
COMENTARIO, <i>Arturo Bonilla S.</i>	200
RESPUESTA A UN PASANTE DE ECONOMÍA, <i>Fernando Carmona</i>	202
APÉNDICE ESTADÍSTICO	209
BIBLIOGRAFÍA	237

IV

EL NACIONALISMO Y ESTADO BURGUESES Y LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS

ALONSO AGUILAR M.

El tema de la inversión extranjera es complejo. Para evaluar críticamente la política mexicana en la materia y avanzar en el trazo de una estrategia alternativa a la propiamente burguesa, es menester empezar por deslindar ciertas cuestiones fundamentales. De no hacerlo se corre el riesgo de dar por supuestas situaciones irreales y de no apreciar en forma adecuada la magnitud de los obstáculos a superar. Quisiera iniciar esta intervención refiriéndome, entre tales cuestiones, a tres que, por cierto, están íntimamente relacionadas entre sí y, desde luego, con el problema de la inversión extranjera. Se trata del nacionalismo mexicano y su alcance, del carácter del Estado y del contexto estructural en que ambos se desenvuelven.

1) *En torno al nacionalismo burgués*

Como era de esperarse se ha hecho alusión aquí al nacionalismo. Ello es explicable. El nacionalismo ha sido, a lo largo de los últimos siglos del desarrollo capitalista, un

factor siempre presente que sin duda influyó en lo que fueron y son hoy cada uno de los países del sistema. El nacionalismo impulsó al capitalismo inglés, francés, norteamericano, alemán y japonés. A su amparo se agredió más de una vez a otras naciones e incluso trató de legitimarse el colonialismo, se desataron guerras de rapiña y, especialmente en los años más cruentos de la guerra fría, se pretendió racionalizar el más burdo y reaccionario anti-comunismo, so pretexto de que el socialismo pone en peligro la paz, la soberanía nacional y aun la integridad territorial, concretamente, de los países latinoamericanos. Y frente al nacionalismo opresor y arrogante de las grandes potencias imperialistas, los pueblos atrasados y débiles y sus clases dominantes apelan a su vez con frecuencia a un nacionalismo defensivo que, supuestamente, hará posible su liberación. Bastaría esta breve referencia para demostrar que el nacionalismo es un fenómeno histórico cuyo alcance no es fácil precisar, sobre todo cuando, con fines en buena parte demagógicos, unos y otros apelan a él y lo usan como arma en favor de su causa.

Lo primero por aclarar es que el nacionalismo no es un concepto abstracto, meramente formal, cuyo significado haya sido el mismo a lo largo de la historia, o siquiera lo sea hoy, en una sociedad como la nuestra. Se trata de una noción cambiante cuyo alcance ha variado de una época a otra y según los intereses de clase que expresaba. El nacionalismo que acompaña al advenimiento del capitalismo clásico cuando se lucha contra el feudalismo es muy distinto al de la actual etapa imperialista, en que se le utiliza para preservar el orden de cosas existentes y cerrar el paso a cualquier cambio profundo y revolucionario. El nacionalismo democrático-liberal de los fundadores de la Unión Norteamericana —de Washington, Jefferson y Madison— es muy diferente del chovinismo de

Truman, Eisenhower o Nixon. Del mismo modo que el humanismo burgués del Renacimiento o del Siglo de las Luces, el humanismo de Leonardo, Shakespeare, Erasmo, Voltaire y Rousseau, el de la clase emergente y audaz que descubría nuevos mundos, derribaba tiranías y prejuicios medievales y abría otros horizontes al desarrollo de la sociedad, ese humanismo nada tiene que ver con el pseudohumanismo de quienes, en defensa de la «civilización occidental» y de sus más «altos valores» alientan la discriminación racial, pisotean la soberanía de los pueblos, fomentan la represión y lanzan una invasión mercenaria contra Cuba y una guerra genocida contra el heroico Vietnam.

Y si el nacionalismo burgués tiene significados tan distintos, mayor es la diferencia que lo separa, especialmente en nuestros días, de lo que podríamos considerar un nacionalismo proletario, o sea genuinamente revolucionario.

Los ideólogos de la burguesía mexicana ostentan siempre un nacionalismo en el que identifican los intereses de la clase dominante con los de la nación misma y, desde luego, con los de la Revolución de 1910. Según ellos el nacionalismo es el antídoto de la dependencia, la condición para que nuestro país progrese y logre su plena emancipación. Naturalmente nunca explican por qué, pese a esa tradición nacionalista y aun a las importantes luchas libradas contra el imperialismo, México sigue siendo un país dependiente, en muchos aspectos incluso más que hace cincuenta o cien años. Nunca explican por qué, en particular, la política de industrialización y desarrollo de los últimos treinta o cuarenta años, en vez de asegurarnos la independencia prometida, que exigía y supuestamente incluso justificaba los mayores sacrificios de las masas, derivó en una subordinación inquietante al capital extranjero, sobre todo en la industria y ciertos servicios,

y en el escandaloso enriquecimiento de una oligarquía nacional incapaz de comprender siquiera lo que la independencia significa.

La industrialización sustitutiva de importaciones, si bien hizo posible producir dentro de nuestro territorio muchos artículos que antes se traían de fuera, no liberó al país de las importaciones, las que incluso crecieron más de prisa que antes, ni sustituyó —lo que por otra parte nunca se propuso tampoco hacer— el dominio del capital monopolista extranjero. Lo ocurrido fue más bien que el enorme grado de socialización de la producción y de concentración de la misma y del capital resultante de la explotación de trabajo asalariado, hizo posible y aun necesario y conveniente para los grandes consorcios internacionales relocalizar la actividad económica al nivel de todo el sistema y modificar los patrones de división internacional del trabajo existentes hasta entonces. Y así como en etapas anteriores el capital extranjero se interesó en penetrar en campos nuevos —principalmente en actividades primarias que le aseguraran abastecimientos básicos y en servicios sin los cuales esa producción y la que las metrópolis exportaran no podría llegar a su destino— ahora centró su atención en las industrias más dinámicas, la actividad comercial y los servicios que le permitieran mejorar sus tasas de ganancia: la industria petroquímica secundaria, la química básica, la químico-farmacéutica, las industrias mecánicas y en particular la automotriz y la de construcción de maquinaria e implementos para diversas actividades, la de artefactos eléctricos y electrónicos, la textil de fibras sintéticas y ciertos sectores de la industria alimenticia y del comercio y los servicios ligados a esas propias ramas industriales y a la nueva estructura de relaciones internacionales o al turismo especialmente extranjero.

El «modelo» de industrialización sustitutiva ha llegado

a tal extremo que en años recientes buena parte del incremento del capital extranjero ha correspondido a las llamadas empresas maquiladoras, que en una alta proporción operan a lo largo de la frontera norte y que, interesadas fundamentalmente en reducir sus costos a fin de fortalecer su posición competitiva internacional y de aumentar sus ganancias, han instalado en México aquellos procesos que requieren mayor empleo de mano de obra, sobre todo femenina, que en nuestro país se obtiene a precios especialmente bajos dada la sobreoferta de trabajadores, el desempleo, la falta de organización sindical y la libertad de que disponen los nuevos patrones extranjeros para explotar esa fuerza de trabajo en las condiciones que les resulten más ventajosas.

Con frecuencia se incurre en el error, al hacer referencia al nacionalismo mexicano, de adoptar una actitud convencional, simplista y apologética que lo vuelve algo decisivo, absoluto e inexpugnable, o bien dejar de advertirlo, negarle toda significación, desdeñarlo y aun ignorar su existencia. Lo cierto es que el nacionalismo juega y ha jugado históricamente un papel importante, aunque condicionado por factores que a la postre hicieron del capitalismo mexicano lo que es. Esto es lo que explica que incluso en aquellos casos en que ciertas posiciones nacionalistas han cobrado gran relieve y aun contribuido a modificar situaciones previas —como ocurrió, por ejemplo, con la expropiación y nacionalización de las empresas petroleras— lejos de asegurarse la independencia económica anhelada sólo cambiara el régimen de dependencia y, por tanto, las relaciones con el capital extranjero, el papel de éste en el desarrollo nacional y la posición de la economía mexicana dentro del mercado mundial capitalista.

El capitalismo mexicano no se ha desenvuelto —como

a menudo suele decirse bajo la influencia de ciertas posiciones simplistas que la CEPAL y otros organismos contribuyeron a difundir—, como un proceso que recorra una primera fase de desarrollo hacia afuera y una subsiguiente de desarrollo hacia dentro; tampoco es cierto —como otros sugieren— que hasta fines de los años cuarenta o principios de los cincuenta haya lográdose una creciente independencia, y que a partir de ahí la industrialización sustitutiva de importaciones haya cerrado, súbitamente, la posibilidad de tal desarrollo. La dependencia estuvo siempre presente en el capitalismo mexicano y, en general, latinoamericano, incluso desde antes de que éste se volviera el modo de producción dominante. A partir de su advenimiento, en vísperas de iniciarse la fase imperialista, fueron cambiando y haciéndose más complejos los patrones de la dependencia. El nacionalismo pequeñoburgués de la época de la revolución mexicana devino un nacionalismo cada vez más definidamente burgués que cristalizó en la política de “unidad nacional” y una alianza de clases supuestamente populares. Pero lejos de que tal unidad ampliara las posibilidades de un desarrollo autónomo, llevó a la conciliación primero con la burguesía y después con el propio capital monopolista extranjero, y al debilitamiento y la división de la única clase capaz de abrir el cauce a ese desarrollo, o sea el proletariado. Se creyó que la llamada «economía mixta», esto es, cierta intervención del Estado en la esfera económica bastaría para asegurar la independencia; se olvidó que el capitalismo de Estado no escapa a las leyes que rigen el desarrollo de la acumulación de capital y del capitalismo en su conjunto y que, en la fase actual del sistema, en vez de convertirse en la antítesis del capital extranjero y en general del capital monopolista, el Estado se ligaría en forma cada vez más estrecha a él. Se olvidó, sobre todo —o acaso nunca se

reparó siquiera— en que bajo el imperialismo tiene que haber dominación y dependencia, desarrollo desigual, y que sólo a partir de una ruptura revolucionaria con el sistema mismo —como lo muestra la experiencia cubana— es posible una genuina independencia. Lo que de paso comprueba que entre el nacionalismo burgués —en más de un aspecto reaccionario y anticomunista, aun en sus versiones más sofisticadas y que en la práctica desenlaza siempre en contradicciones menores que no excluyen una u otra forma de acuerdo con el capital imperialista— y el nacionalismo revolucionario, que no sólo excluye sino que supone el internacionalismo proletario y el apoyo de los países socialistas, hay una diferencia inzanjable, antagónica, de clase, una diferencia no menor a la que hay entre la burguesía y los trabajadores o entre el reformismo y la lucha revolucionaria.

El nacionalismo burgués —vale la pena enfatizarlo— es una manifestación, sobre todo en el plano ideológico, del marco histórico en que en un país como el nuestro, nace, se desenvuelve y ejerce el poder la clase dominante; la expresión de una dependencia que no sólo no es capaz de superar, a la manera en que lo hizo, digamos, el capitalismo clásico, sino que aquí habrá de afirmarse como un rasgo estructural, como una manera de ser y de funcionar del sistema. Frecuentemente se reitera, sobre todo en círculos oficiales, la ilusión de que una burguesía patriótica, emprendedora, audaz y celosa de su autonomía tome las riendas del proceso y abra el camino de un desarrollo nacional independiente. En rigor se trata solamente de una ilusión, de un buen deseo al que la realidad no ofrece apoyo alguno. Porque ¿de dónde, en una fase tan avanzada del imperialismo como es el capitalismo monopolista de Estado, saldrá esa burguesía audaz, esclarecida e independiente? ¿Estaremos frente al caso insólito

de que, como el ave fénix, emerja de sus propias cenizas? ¿Con base en qué hemos de esperar que la misma clase que ni siquiera en los momentos más propicios a su desarrollo pudo conquistar la independencia, lo haga ahora, cuando el peso de la dominación es más grande y aplastante que nunca?

En nuestro tiempo el nacionalismo burgués es, incluso, la negación dialéctica de la independencia. De un lado significa dominación y del otro subordinación; una subordinación, en nuestro caso, que no sólo se aprecia en la ideología dominante sino en el comportamiento todo de la clase en el poder, en la estructura del sistema, en la estrategia política interna y en el patrón de relaciones internacionales que el capitalismo impone, concretamente en la época del imperialismo.

En cambio, el nacionalismo proletario, el explicable anhelo nacionalista de las masas de los países sometidos, si bien no equivale a la independencia, es un aporte a la lucha antimperialista, un avance en el proceso de toma de conciencia, y como recientemente lo hemos visto en Cuba, en Vietnam y otros pueblos, un atributo de la lucha revolucionaria, esta sí indispensable para superar la dependencia y el atraso en el «tercer mundo».

Lo que debiera quedarnos claro es que no será el nacionalismo, y menos aún, el nacionalismo burgués, lo que haga posible la liberación de nuestros pueblos. Ni siquiera permitirá la integración nacional de que la burguesía gusta hablar apologeticamente. A partir de él no emergerá una nación coherente, articulada, unitaria y armoniosa sino el país desgajado y aun dramáticamente desgarrado que es hoy el nuestro, un país en que de mil maneras se expresan los antagonismos de clase y las contradicciones cada vez más graves del capitalismo del subdesarrollo. El nacionalismo de la burguesía es el signo de la dependencia

que ella misma ha sufrido —y a la vez forjado— desde siempre y que jamás podrá superar. A ello obedece que la burguesía mexicana no se haya desenvuelto como clase en la forma que sugería Benjamín Retchkiman en su intervención. Y aunque con otras palabras, y acaso planteando el problema desde otra perspectiva, me pareció que Retchkiman nos recordaba la imposibilidad de que economías como las nuestras se desenvuelvan a la manera en que lo hizo el capitalismo clásico, que en otros países y otros tiempos fue capaz de crear situaciones históricas hoy irrepetibles y definitivamente superadas.

La idea de que si se consigue la afluencia masiva de capital extranjero nuestros países podrán superar los obstáculos a su desenvolvimiento y desarrollarse conforme al «modelo» clásico es tan especulativa e infundada como la inversa, es decir, como pensar que si logramos librar-nos de la influencia nociva del capital del exterior podremos desarrollarnos espontáneamente y sin mayores interferencias al impulso de las leyes del mercado, bajo la dirección de una clase empresarial frugal y de espíritu schumpeteriano en el marco de una democracia representativa que exalte todas las libertades, incluida desde luego la de competir en la explotación del trabajo ajeno.

Todo esto nos remite a una cuestión en la que vale la pena que nos detengamos un momento. Con frecuencia se sugiere que el imperialismo, sobre todo cuando se piensa en él como algo externo, está impidiendo o al menos obstruyendo el desarrollo capitalista. Pero ésta no es la mejor manera de plantear el problema. Aun en aquellos casos en que el imperialismo impulsa el desarrollo capitalista, en un sentido histórico más amplio y profundo, es indudable que desvía y aun frena el progreso de la humanidad. Y ello es así porque, como es sabido, llega un momento en que las relaciones de producción cada vez más

definidamente capitalistas chocan con la socialización creciente de las fuerzas productivas, que a su vez es necesaria para enriquecer y liberar la capacidad creadora del hombre. Pero ni el imperialismo, con toda su enorme capacidad de desperdicio y dilapidación de la riqueza, puede invalidar las leyes de la historia hasta el extremo de reducir a la sociedad al estancamiento.

Lo que sucede más bien es que el imperialismo impone al capitalismo en su conjunto, y en particular al capitalismo del subdesarrollo, los caracteres que le corresponden en la presente etapa histórica, los únicos posibles, los que derivan de las leyes que rigen su desarrollo y de las contradicciones más graves en que ese desarrollo se expresa. Los otros sólo son los que las utopías burguesas y pequeño-burguesas atribuyen gratuitamente al sistema. Si el capitalismo mexicano tuviese los caracteres que le asignan algunos empresarios privados y no pocos funcionarios estatales, si realmente pudiera asegurar un desarrollo acelerado, independiente y con justicia social, lo que no tendría sentido sería hablar de la necesidad del socialismo. Pero frente a las palabras se imponen siempre los hechos, y el hecho es que, después de un siglo de desarrollo capitalista, el nuestro sigue siendo un país atrasado, dependiente y cuya población vive en su mayoría en condiciones deplorables.

Lo que riñe con el imperialismo no es, pues, el desarrollo capitalista sino más bien un desarrollo independiente. O en otras palabras, bajo el imperialismo se generalizan las relaciones de producción capitalista tanto en los países dominantes como en los dominados del sistema, pero, especialmente en estos últimos, el predominio del modo de producción capitalista no basta para lograr un **adecuado y medianamente racional crecimiento de las fuerzas productivas.**

Relacionado con este tema, José Luis Ceceña nos ha planteado interrogativamente otra cuestión que conviene también considerar ya que nos ayuda a comprender el papel de la inversión extranjera. ¿Hasta dónde podría decirse que el imperialismo, y concretamente el capital monopolista extranjero, está sosteniendo al capitalismo en nuestros países? En parte, indudablemente, ello es así. Sin el apoyo de ese capital, seguramente muchas de las burguesías de los países atrasados habrían sido desde hace tiempo derrocadas. La creciente dependencia y el alto precio pagado por ella les ha permitido gozar de la precaria estabilidad de que disfrutaban. Pero esa no es sino la mitad de la verdad. La otra, en la que se advierte en toda su fuerza la dialéctica de la historia, consiste en que al mismo tiempo que el imperialismo es un factor de cierta estabilidad para las clases dominantes, es también un acelerador de las contradicciones del sistema, que objetiva e irreversiblemente está creando las condiciones materiales para el tránsito al socialismo. Como lo postula la teoría leninista, el imperialismo es una fase histórica de transición, y el capitalismo monopolista de Estado es la última etapa de esa fase, aquella en que se agudizan al máximo las contradicciones más graves y se ahonda la crisis que anuncia el cambio estructural. Pero por mucho que esas contradicciones se agraven, la crisis por sí sola, no prepara ni menos resuelve el advenimiento de la nueva sociedad. Lo que decide el curso del proceso histórico y convierte los cambios de cantidad en cambios de calidad es la lucha revolucionaria. Sólo ésta puede convertir una crisis en una gesta política triunfante que culmine en la toma del poder por el pueblo y en la posibilidad de que éste, bajo otro régimen social, resuelva los problemas que la burguesía es incapaz de resolver.

2) *El Estado mexicano, un Estado burgués*

Lo anterior, me parece, puede ayudarnos a situar con mayor objetividad el papel del Estado en la fase actual del capitalismo mexicano, cuestión sin duda decisiva para comprender el alcance y las contradicciones de la política sobre inversiones extranjeras.

En relación con el Estado y su papel en el proceso económico capitalista suelen advertirse posiciones diversas. En México, concretamente, de una manera burda podría decirse que en el seno de la clase dominante y de las capas medias más subordinadas a ella —y aun en amplios grupos de trabajadores— se reitera con frecuencia la tesis de que el Estado es una entidad neutra, independiente, desprovista de un contenido de clase, representativa de los intereses generales y, gracias a todo ello, capaz de regular imparcialmente las relaciones sociales y, en caso de conflicto, de actuar como árbitro y restablecer el orden jurídico amenazado o vulnerado. Según tal posición, que con ciertas variantes corresponde a una de las versiones más generalizadas de la teoría burguesa del Estado, entre éste y el Derecho existe una estrecha relación y aun interdependencia que se expresa en lo que suele llamarse un Estado de Derecho, es decir un régimen en el que el Estado se sustenta en una organización jurídica que emana de la voluntad popular, y la vigencia de esa organización descansa a su vez en la vigilancia del Estado y su capacidad para hacer respetar la ley.¹

Como podrá observarse, caracteriza a tal posición entre otros rasgos cierto formalismo legalista que confunde la realidad social con lo que acerca de ella se dice en los

¹ Sobre el papel del Estado y el Derecho, véase el artículo del autor publicado en *Estrategia*, núm. 7, México, enero-febrero de 1976.

códigos. Según su normativismo positivista elemental, la política sobre inversiones extranjeras no debiera plantear mayores problemas. Los capitales del exterior debieran ser complementarios, no competir inequitativamente con el capital nacional, promover el desarrollo económico de nuestro país, respetar las leyes en vigor y, en caso de controversia las decisiones de los tribunales mexicanos. Y de no haber tales leyes, el Estado debiera expedirlas para garantizar que el capital nacional y extranjero se desenvuelvan armoniosamente. Parecería que conforme a esta posición, obviamente conservadora, la política frente al capital extranjero debiera limitarse a cuidar que se observen las reglas del juego y a evitar o corregir ciertos abusos o excesos dentro de un régimen social y jurídico que acepta a dicho capital como necesario para impulsar el desarrollo, y que en todo caso resiente ciertas formas de comportamiento de los grandes consorcios trasnacionales.

A la derecha y a la izquierda de la posición antes bosquejada se observa lo que podrían considerarse ciertas variantes extremas. Frente a quienes admiten que la inversión extranjera es complemento necesario de la nacional, no faltan quienes, a veces por reconocimiento abierto y más a menudo soslayado para no exhibir descaradamente su entreguismo, postulan que, sobre todo en un país subdesarrollado, el capital extranjero debe ser, por su capacidad financiera, tecnológica y comercial reconocido como el motor del proceso económico, como el agente capaz de dinamizar el desarrollo y librar a un país como el nuestro del atraso.

Y con cierto *élan* izquierdizante, acaso porque más que típicamente burguesa esta posición se advierte sobre todo en organizaciones y personas ganadas por una ideología pequeñoburguesa a veces no exenta de cierto radicalismo; en círculos ligados al Estado y al partido oficial se

concibe a la sociedad mexicana como exponente de un nuevo «modelo» histórico surgido de la Revolución Mexicana, como un régimen diferente del capitalismo y del socialismo, cuya filosofía política se resume en un «nacionalismo revolucionario» y cuyas modalidades varían flexiblemente en razón de la posición de quien se ocupe del tema. Conforme a esta concepción típicamente reformista, si bien el capital privado nacional y extranjero juega un papel importante en el proceso de desarrollo, el elemento central es el Estado, un Estado democrático, progresista, nacionalista, de claro origen revolucionario, dirigido, según unos, por una clase no burguesa, y según otros, por una burocracia política que ni siquiera constituye una clase y que se sustenta en una alianza de fuerzas populares. Según esta peculiar concepción, que en sus versiones más «audaces» admite que en México hay un capitalismo y una burguesía dominantes que han logrado imponerse económica *pero no políticamente* y mucho menos sometido al Estado a sus intereses, éste es precisamente el vehículo que hará posible el desarrollo nacional independiente y aun la transición hacia una nueva sociedad.

En mayor medida incluso que en las posiciones keynesianas y en general reformistas europeas, en la que como sabemos se supone al Estado como *deus ex machina* a cuyo alcance está resolver los más graves problemas. Si la acción del capital extranjero es lesiva para nuestro país, si atenta contra la soberanía, afecta el proceso de acumulación o implica transgresiones a la ley o interferencias que obstruyan la política económica o social, el Estado debe nacionalizarlo. Si se producen situaciones menos graves pero que entrañen violaciones legales o prácticas inaceptables, el capital extranjero debe ser sometido al orden legal que le es aplicable. Y aun sin haber situaciones

irregulares o graves conflictos el Estado debe dirigir, coordinar, promover, encauzar, regular, dar garantías, supervisar, y cuando ello sea preciso, tomar directamente la responsabilidad en todos aquellos campos en que la empresa privada no cumpla adecuadamente su función.

La base en que descansa tal concepción difícilmente podría ser más apologética. El capitalismo, al que arbitraria y cómodamente se asocia o identifica con el capital privado sobre todo extranjero y no con el carácter de las relaciones de producción en su conjunto, está presente de un modo u otro en una sociedad como la nuestra. Si lo está, hay la posibilidad de desajustes, de desperdicio de recursos, altibajos en la actividad económica, crisis, desigualdad social interna y dependencia respecto al exterior. Pero lejos de que sea el sistema el que condicione la acción del Estado, es éste —de nuevo aflora un estatismo absolutista— el que puede y debe conformar a aquél.

El Estado tiene a su disposición cuantiosos recursos, amplios poderes, influencias, facultades para actuar en los más diversos campos. De ahí que el conflicto entre el interés privado que las empresas representan y el interés social que el Estado «defiende» pueda y deba resolverse en favor de la Nación. ¿Por qué? Precisamente porque el Estado es una entidad soberana que representa al pueblo, a la mayoría, a la nación en su conjunto; porque los altos funcionarios constituyen una clase dirigente autónoma y, según algunos incluso, como antes recordamos, una burocracia política poderosa y sólo comprometida con las masas. O en otras palabras, mientras la burguesía empresarial —y sobre todo la extranjera y la que está a su servicio— se beneficia del trabajo ajeno, la burguesía «nacionalista» y el Estado aliado a ella y a los trabajadores defienden los intereses de éstos en el marco de una

estrategia de desarrollo no capitalista, que aspira a consolidar la independencia económica y política de la Nación y a elevar las condiciones de vida de todos sus habitantes a partir del aprovechamiento racional de los recursos. Todo lo cual constituye nada menos que una nueva versión mexicana de *Alicia en el País de las Maravillas*.

Sin duda, dentro de tal esquema es posible resolver los problemas más graves, incluyendo desde luego el de la inversión extranjera; pero resolverlos de palabra, en el papel, demagógicamente y al precio de divorciarse totalmente de la realidad.

3) *Estado y capital monopolista*

El Estado en un país capitalista como el nuestro no es lo que suponen sus defensores. No es un cuerpo neutro, independiente, ni menos una entidad que represente y salvaguarde los intereses populares. Es un Estado de clase que fundamentalmente expresa y defiende los intereses de la burguesía y, especialmente de la oligarquía, cuya misión histórica es preservar y reproducir —de ningún modo liquidar o siquiera debilitar— las relaciones capitalistas de producción. Y el que algunos altos funcionarios no sean ellos mismos capitalistas o al menos capitalistas conspicuos no cambia lo anterior ni significa que el Estado al que sirven no sea capitalista. Quiere decir solamente que así como en las grandes empresas privadas la socialización de la producción ha impuesto nuevas formas de división del trabajo y concretamente separado la administración del control, en el aparato estatal, cuya dimensión es mucho más vasta, sería incluso inimaginable pensar que cada puesto de cierta importancia estuviese cubierto por un burgués prominente.

Todavía más, en la etapa actual del desarrollo capita-

lista el carácter de clase del Estado se acentúa y su relación con el capital monopolista nacional y extranjero se vuelve cada vez más estrecha. Ya se ha recordado aquí, por otros compañeros, que el capitalismo recorre la fase imperialista. Pero quizá convenga subrayar que desde hace tiempo vivimos en la etapa del capitalismo monopolista de Estado, y yo diría no sólo en las naciones capitalistas de mayor desarrollo industrial sino incluso en países como el nuestro.

Bajo el capitalismo premonopolista el peso de las grandes empresas, el papel del Estado y las relaciones entre las unas y el otro son diferentes. El desarrollo del proceso de acumulación, que como se sabe implica una creciente concentración y centralización del capital que a su vez culmina en el monopolio, descansa y a la vez se expresa en una cada vez mayor socialización de la producción y en una agudización de la contradicción fundamental del sistema, o sea la existente entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción.

No quisiera repetir lo que, de manera inicial y tentativa he planteado en recientes estudios acerca de la fase actual del capitalismo en nuestro país.² Me limitaré a reiterar la convicción de que en México vivimos ya también bajo el capitalismo monopolista de Estado lo que, desde luego, no significa que sus características y funcionamiento sean idénticos a los de otros países. Reparar en ello y no sólo en un capitalismo, digamos abstracto, es necesario para comprender el contexto histórico específico en que se desenvuelven los problemas que examina-

² Véase, en particular, el capítulo 3 del ensayo "La oligarquía", en *La burguesía, la oligarquía y el Estado* (con Jorge Carrión), Ed. Nuestro Tiempo, 3a. edición, así como los artículos publicados con posterioridad a esta intervención, en los núms. 2, 3, 4 y 7 de la revista *Estrategia*.

mos, y concretamente para explicar las relaciones y contradicciones entre el Estado y el capital monopolista, en este caso, extranjero.

El Estado mexicano y el capital extranjero no son como algunos pretenden dos entidades excluyentes o siquiera antagónicas, en el sentido de expresar intereses de clase irreconciliables. En la medida en que la política estatal favorece más y más a la oligarquía y la gran burguesía mexicana y aquélla, sobre todo, se relaciona más estrechamente con el capital monopolista extranjero; en la medida en que la estrategia de la industrialización subordinada se lleva adelante; en que la crisis general y cíclica del sistema se intensifica; en la medida, en fin, en que el proceso de acumulación se desenvuelve no ya solamente bajo la influencia de la empresa privada sino también de la explotación directa por parte del Estado, el que sin mengua de sus funciones reguladoras se convierte en patrón que explota directamente a centenares de miles de trabajadores, y además complementa, protege, estimula y refuerza al capital privado, cambian sin duda la composición del capital financiero y las condiciones en que se desenvuelve el proceso de acumulación y, por tanto, en que se desarrolla el capitalismo monopolista. Y lo que antes fueran dos fuerzas diferentes, es decir el Estado y los monopolios, ahora deviene lo que Lenin llama un «mecanismo único» —el capital monopolista de Estado—, que en adelante será la fuerza económica y política de la que depende la acumulación de capital e incluso la suerte del sistema, y comprueba la tesis leninista de que “el imperialismo es la época de la transformación del capitalismo monopolista en capitalismo monopolista de Estado.”

Lo que por otra parte no quiere decir que, como se sugiere en algunos esquemas simplistas y dogmáticos, el

Estado pierda toda autonomía y pase a ser un instrumento pasivo y ciego al servicio de los monopolios. El Estado conserva cierta autonomía *relativa*, que en parte le confieren los vastos recursos a su disposición y las amplias funciones a su cargo, y sin la cual, paradójicamente, carecería de la flexibilidad necesaria para defender, en condiciones cambiantes y a veces difíciles y en el marco de una incesante lucha de clases, los intereses de la burguesía y en particular de la oligarquía monopolista, pues como es bien sabido la misión del Estado no es defender a tal o cual monopolio sino a la clase dominante en su conjunto y principalmente a sus fracciones más poderosas.

4) *La ley sobre inversiones extranjeras*

Esclarecidas al menos en parte las tres cuestiones mencionadas al principio de esta intervención, o sea el alcance del nacionalismo burgués, el papel del Estado y el hecho de que el contexto específico en que éste y el capital extranjero se desenvuelvan es el capitalismo monopolista de Estado, podemos en mi opinión comprender mejor el carácter, las limitaciones insuperables y las más graves contradicciones de la política mexicana sobre inversiones extranjeras, y en particular la ley recientemente expedida en esta materia. Y como ya se han examinado en esta sesión algunos aspectos de dicha política, me limitaré a intentar unas breves reflexiones sobre el alcance de la ley recientemente expedida, pues el propio gobierno ha señalado que en ella se sintetiza la nueva posición oficial en la materia.

Empecemos por la *Exposición de Motivos*. A riesgo de omitir alguna consideración interesante en un resumen tan apretado, podría decirse que los propósitos del nuevo ordenamiento son los siguientes:

- Complementar, precisar y enriquecer el régimen jurídico aplicable a las inversiones extranjeras;
- Alejarse de actitudes «extrañas», “reveladoras... de posiciones ideológicas”, así como de “actitudes aislacionistas [que] sólo encubren el propósito inconfesado de propiciar un mero traslado a otra esfera de dependencia”;
- Lograr que las relaciones económicas internacionales “sean regidas por normas de cooperación y de justicia” y que la inversión extranjera, en particular, se ajuste cabalmente a las leyes mexicanas y a la política económica del país, como condición para impulsar sanamente un desarrollo “justo y equilibrador”;
- Regular la inversión extranjera mediante una política que al propio tiempo fomente y estimule la inversión nacional;
- Tratar de que el capital del exterior “no incurra en prácticas monopolísticas o limite la posibilidad de superar la dependencia tecnológica”;
- No conceder ventajas “especiales” al capital extranjero y evitar que su crecimiento “mengüe nuestra capacidad de decisión soberana”;
- Detener el proceso de “desmexicanización” y la compra, por inversionistas extranjeros, de empresas nacionales en operación;
- Asegurar la “plena autonomía” del país frente “a los centros de decisión económica del exterior”. A este respecto, sin duda fundamental, la Exposición de Motivos que comentamos expresa inclusive que “Las normas e instituciones que esta iniciativa propone establecer significan, en criterio del Ejecutivo,

bases firmes para impulsar nuestro desarrollo y garantizar su autonomía”.³

¿Cómo se aspira a «garantizar» esa autonomía? A través de una ley que supuestamente entraña un régimen jurídico preciso y coherente en el que toma cuerpo la nueva estrategia del desarrollo mexicano. ¿Cuáles son los medios fundamentales de que la Ley se vale para asegurar al país un desarrollo independiente? Para responder a esta cuestión es preciso recordar sus aspectos principales.

La primera medida consiste en “reservar de manera exclusiva al Estado ciertas actividades”. La ley señala siete y deja abierta la posibilidad de que disposiciones posteriores las amplíen. Algunas de las ya reservadas son, sin duda, importantes. Pero su rescate en favor del Estado no es nuevo ni tiene que ver, concretamente, con la expedición de la ley sobre inversiones extranjeras. El petróleo, por ejemplo, se expropia como es sabido en 1938 y se nacionaliza en 1939; la petroquímica básica, cuyo desarrollo resulta de la evolución tecnológica misma de la industria petrolera, debió haber sido desde entonces patrimonio también del Estado; pero como hacia fines de los años treinta carecía de importancia y después surgieron dudas acerca de su *status* legal, fue hasta 1958 cuando se decretó el control por el Estado. La reserva en lo que hace a minerales radiactivos y a generación de energía nuclear corresponde, también, a la segunda mitad de los años cincuenta. La generación de energía eléctrica para servicio al público y el control de ciertas actividades mineras data, a su vez, de los años sesenta, cuando los consorcios extran-

³ Véase la “Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera”. *El Gobierno Mexicano*, Separata núm. 7, diciembre de 1972, pp. 61 y ss.

jeros no querían ya seguir operando en esa rama. La nacionalización de los ferrocarriles se remonta, fundamentalmente, al gobierno de Cárdenas y la de las comunicaciones telegráficas viene de años atrás. Lo que quiere decir que la ley que examinamos no agrega ninguna actividad a aquellas que, desde hace mucho tiempo, están bajo el control del Estado. Y lo mismo podría decirse de las que se reservan a mexicanos o a sociedades mexicanas "con cláusula de exclusión de extranjeros", es decir, radio y televisión, ciertas formas de transporte automotor, transportes aéreos y marítimos nacionales, explotación forestal y distribución de gas.

La primera duda que suscita el examen de la ley es la siguiente:

¿Bastan las actividades reservadas hasta ahora al Estado para lograr la "plena autonomía" de que tan eufórica —para no decir demagógicamente— se habla en aquélla? Como puede observarse se trata de unas cuantas cuyas características parecen ser éstas: son actividades de «infraestructura», es decir, auxiliares de otras directamente productivas; son en general muy costosas y de aquellas que, como los ferrocarriles, el telégrafo y la electricidad, los propios capitalistas privados prefieren hoy día que maneje el Estado; en general están sujetas a tarifas, restricciones y controles relativamente rígidos que las vuelven poco o nada rentables, algunas son muy riesgosas y todas, prácticamente, son actividades primarias o servicios que en nuestros días se consideran públicos.

Y aun aquellas que como el petróleo podrían dejar cuantiosas utilidades, en México se han operado con el criterio de alentar a los empresarios privados con una política de precios bajos, a costa de graves desajustes financieros y aún pérdidas innecesarias. En fin, resulta muy revelador de lo que es el Estado en la etapa actual del

desarrollo capitalista el que la selección de actividades sea, por una parte tan limitada, y por la otra tan fragmentaria. Aun en el caso, por ejemplo, del petróleo, se deja a los particulares la distribución. En la minería sólo se controlan actividades aisladas hasta ahora de escasa significación; en los transportes la acción estatal se limita a los ferrocarriles y el control también es muy parcial en las comunicaciones. Pero quizá lo más notorio es la ausencia de actividades agrícolas, industriales, comerciales y financieras que, por su importancia económica y aun estratégica en una política seria de desarrollo —producción y beneficio de ciertos artículos, algunas ramas básicas de la industria, la banca, etcétera— debieran reservarse al Estado.

Dudas y reflexiones análogas sugiere la lista de actividades que la ley reserva a mexicanos y sociedades mexicanas. ¿Por qué no dejar siquiera algunas de ellas al control estatal? ¿Por qué no incluir muchas otras de aquéllas en que se permite la participación del capital extranjero? ¿Por qué limitarse a lo hecho por otras administraciones, sin agregar nada especialmente nuevo, pese al énfasis con que se reitera el propósito de lograr un desarrollo independiente? En el fondo todo ello obedece a que, en rigor, no estamos frente a una nueva política y menos aún una nueva estrategia del desarrollo, sino frente a un modesto intento reglamentario de la inversión extranjera que en ningún sentido pretende afectarse. Y esto se comprueba en el artículo 5o., que establece las proporciones en que puede admitirse dicha inversión en diversas actividades, y en general en todos los preceptos de la ley. Veamos.

Según dicho artículo, por ahora solamente en tres casos —explotación de reservas minerales nacionales, petroquímica y fabricación de componentes de vehículos au-

tomotores— se limita la participación extranjera a 34% en el primero de ellos y a 40% en los dos restantes. En los demás se establece, como regla general, que tal participación podrá alcanzar hasta 49%, aunque la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras modificará ese porcentaje “cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país. . .”⁴

Si bien el generalizar lo que hasta ahora fue un régimen aplicable a ciertas ramas parece un avance en la política del Estado, el sistema de la nueva ley tiene implicaciones muy distintas a las que, a primera vista, pudieran advertirse. Según el artículo 2o. se considera inversión extranjera la que se realice por personas físicas o morales extranjeras, por unidades económicas también extranjeras que carezcan de personalidad jurídica, y por empresas mexicanas “en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa”.

Claramente se infiere de lo anterior que si tal participación no es mayoritaria ni otorga a los extranjeros la facultad de dirigir la empresa, no se considera extranjera sino nacional. Y como el principio de limitar la participación extranjera a 49% se convierte a partir de ahora en una norma general, de ello deriva la paradoja de que la nueva ley no es aplicable al grueso de los negocios en que hay capital extranjero, sino sólo a aquellas en que éste ejerce *formalmente* el control. A lo que habría que añadir que el artículo 6o. dispone, además, que “para los efectos de esta ley se equipara a la inver-

⁴ Poco tiempo después de hacerse estos comentarios, dicha comisión resolvió que en las maquiladoras el capital extranjero puede ser del 100%, dado el propósito de impulsar la exportación mediante tales empresas.

sión mexicana la que efectúan los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentran vinculados con centros de decisión económica del exterior”.

En ambos casos, en realidad, se exhibe un formalismo legalista cuyas limitaciones son fáciles de advertir. Si bien la ley da la impresión de que por fin se somete a las empresas extranjeras a un régimen general y no sólo a disposiciones aisladas y de fácil evasión, lo cierto es que se abren nuevas y acaso más amplias posibilidades de que los intereses extranjeros se muevan como mejor les convenga. En efecto, si se tiene presente que la ley no se aplica, como es obvio, a las empresas en que se prohíbe la participación extranjera, y tampoco rige en aquellas en las que tal participación no excede del 49%, resulta entonces que sólo es aplicable a los tres casos previstos y ya señalados del artículo 5o, así como a otros similares que se definan en el futuro, aunque, como antes vimos, las empresas maquiladoras, que son totalmente extranjeras, ya han sido excluidas del nuevo régimen.

Ahora bien, aun cuando el criterio legal es el de que una empresa con capital nacional mayoritario debe considerarse mexicana, lo que la experiencia comprueba —y por cierto no sólo en México sino en prácticamente todas partes— es que, no digamos con un 49%, sino a menudo con el 40%, con el 30%, el 25% y aun el 20% y menos, un gran consorcio internacional, como los muchos que operan en México asociados con capital doméstico, puede controlar y de hecho controla las empresas en que interviene, pues a su participación minoritaria en el capital añade una posición financiera, tecnológica y comercial que le permite imponerse a cualquier socio: vastos recursos, influencia política, un nivel de organización y un grado de monopolio o integración internacio

nal que, para decir lo menos, vuelve muy ingenuo pensar que el tope del 49% signifique *en la práctica* un límite infranqueable que garantice de tal modo el predominio nacional para que esas empresas deban considerarse mexicanas.

El hecho de que la administración sea mexicana no modifica las cosas. Hasta podría decirse que en casos como el antes señalado las refuerza en favor del capital extranjero, ya que éste ha aprendido que una administración formal y exteriormente mexicanizada, pero en el fondo dócil y subordinada a sus intereses, lejos de ser una limitación o un obstáculo es una ventaja más para que el capital extranjero *demuestre* su disposición a aceptar las condiciones que el país receptor de la inversión establezca, y aproveche, en consecuencia, todos los estímulos que el Estado promueve en favor del capital nacional.

El problema es tanto más grave toda vez que, salvo el breve texto ya mencionado, la ley no considera en ninguno de sus preceptos la posibilidad de que, cumpliéndose formalmente lo establecido en el artículo 2º en la práctica, una empresa con capital nacional y administración mexicana mayoritaria sea *de hecho* una empresa controlada por capital extranjero.

Hasta aquí sólo hemos tomado en cuenta la primera y al parecer principal parte del artículo antes citado, es decir, que se considera extranjera la inversión de tal tipo que participe mayoritariamente en el capital de una empresa; pero en la segunda parte del precepto se añade: "...o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa."

Con base en este agregado podría objetarse nuestra argumentación anterior. Parecería que, al definir la inversión extranjera, el legislador ha previsto también los ca-

sos en que, siendo ésta minoritaria, permita “por cualquier título, la facultad...” de dirigir la empresa. Pero aún esta prevención suscita explicables dudas, pues el problema no es tanto el de si los extranjeros tienen o no esa «facultad», basada en cualquier título legal y entendida como un poder o atribución que la autoridad legítima y vigila estrechamente, sino si tiene o no la posibilidad práctica de hacerlo, compadézcase o no con lo que establezca la ley o determinen las autoridades, en este caso la Comisión de Inversiones Extranjeras.

Y tan parece insuficiente el sistema de la nueva ley que el artículo 8º se limita de hecho a repetir lo establecido en el 2º, agregando tan sólo el requisito de la autorización, al decir: “También deberán someterse a autorización los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título,... la facultad de dirigir la empresa”. Desde el punto de vista técnico la ley parece inobjetable, al sujetar la administración o manejo de una empresa, por parte de extranjeros, a un régimen de autorización previa. Para legalizar tal situación es pues necesario obtener el permiso correspondiente, y si éste no se obtiene así, la gestión carece de toda validez jurídica. La ley lo dispone escuetamente: “Los actos que se realicen sin esa autorización”... “serán nulos”. Sí, serán nulos y adolecerán de todos los vicios legales que se quiera, pero serán reales, y es esta realidad ilegal —y si se quiere incluso formalmente imposible— la que cuenta en la práctica y la que permite a los monopolios extranjeros ejercer un control que, en la medida en que escapa a la acción de la ley, es tanto más peligroso y difícil de regular. El problema, pues, radica inclusive en que precisamente por tratarse de formas de control no previstas le-

galmente, quienes ya las ejercen o aspiran a hacerlo en el futuro no pedirán autorización legal a nadie. Y aquí es en donde el "... deberán someterse a autorización los actos..." tales y cuales, resulta una norma de fácil violación.

Podría pensarse que la garantía de cumplimiento de la ley consiste en la severidad de las sanciones. Mas lo cierto es que las multas y aun la amenaza de prisión suelen hacerse efectivas rara vez, y que incluso cuando se recurre a ellas en algún caso aislado no parecen tener la ejemplaridad ni la eficacia que se les atribuye, aunque lo más frecuente es que, en un sistema de compleja integración monopolista y de habilidosos trucos de expertos abogados y complicados registros contables, ni siquiera sea fácil descubrir quién y cómo ejerce el control. Y no se piense que la laxitud de la ley la corrige y supera el reglamento. Lo cierto es que éste no ofrece tampoco —ni podría en rigor hacerlo fácilmente porque la cuestión de que nos ocupamos no es susceptible de una solución reglamentaria—, un mecanismo que en forma eficaz pudiera impedir el control ilegal de las empresas. La formalidad del registro y el desahogo de ciertos cuestionarios no bastan para el caso. Y todo hace pensar que, en la práctica, el sistema de que el registro comunique a la Secretaría interesada las posibles violaciones para que ésta proceda a la aplicación de las sanciones o en su caso a la denuncia correspondiente, será en la práctica —y al respecto hay una amplia experiencia— burocrático, lento e ineficiente. A menos que —y ojalá así fuese— nosotros estemos equivocados.

En resumen, el problema del control y los intentos de rescatarlo en beneficio de los capitalistas nacionales, parecen más bien exhibir una situación en la que éstos y los extranjeros manejan un valor entendido que podría

sinetizarse en esta forma: admite tú, inversionista extranjero, que como regla general establecida en la ley yo quede como socio mayoritario. De este modo me ayudas a afirmar mi prestigio y mi calidad de clase dominante en mi propio país. A cambio de ello yo acepto que, de hecho, seas tú el que retenga el control que te permiten tus condiciones privilegiadas y tu poder. Pero no nos adelantemos a los hechos. Muy pronto veremos si a las violaciones legales se responde con drásticas sanciones o embolsando jugosas *gratificaciones*.

Al opinar así, no me mueve la pasión ni el prurito de estar en desacuerdo con el gobierno, tampoco olvido la confianza del Poder Ejecutivo en cuanto a que la nueva ley sienta "bases firmes para impulsar nuestro desarrollo y garantizar su autonomía". Mis discrepancias, en todo caso, son de fondo y proceden de la convicción de que el capitalismo mexicano no fue en el pasado, no es hoy ni lo será en el lapso —que espero corto— de vida que le quede, un sistema capaz de garantizar un desarrollo autónomo. Pero aun si estuviese en juego una divergencia menos profunda no podría aceptar que la nueva ley sobre inversiones extranjeras sea un medio realmente eficaz para avanzar en la dirección de un desarrollo menos subordinado. La idea, reiterada tan a menudo en círculos oficiales, de que la Constitución de 1917 abre el camino de la independencia, es a estas horas una ilusión que no se compadece con la realidad. Los hechos, los duros hechos se han impuesto implacablemente a doctrinas y normas jurídicas a lo largo de varios decenios como expresión de leyes históricas irreversibles y son ellos lo que cuenta. Y ante esos hechos y esas leyes poco puede hacer un «interés nacional» tan ambiguo y desdibujado como el que subyace y se expresa en los criterios que a partir de aquí normarán la actividad de la Comisión de

Inversiones Extranjeras; poco puede hacer el que se reiteren viejos y justos principios como los contenidos en las *Cláusulas Calvo y Drago*, que por lo demás ha hecho suyos desde hace mucho tiempo la legislación mexicana, poco puede hacer un nuevo registro que amplíe y enriquezca la información al alcance del Estado, y poco también el que, tras una lamentable y reveladora experiencia tocante a la aplicación de sanciones a quienes incumplan la ley, éstas se vuelvan más severas como condición de que, ahora sí, se respete rigurosamente aquélla. Será interesante ver —insisto— si se castiga a los infractores de la ley o si, como ha acontecido hasta ahora, los inversionistas, los traficantes, los *coyotes* y prestanombres siguen, del brazo y por la calle, haciendo negocios ilícitos sin que nadie los moleste.

La ambigüedad que, en verdad, exhibe esa ley, y las limitaciones de su modesto alcance, destacan en su artículo 13 que establece los criterios conforme a los cuales la Comisión autorizará nuevas inversiones y determinará los porcentajes que les correspondan. ¿Cuáles son esos criterios? Conviene considerar al menos los principales:

I. "Ser complementaria de la nacional". ¿En qué consiste esto? En realidad nadie lo sabe, tampoco la ley ni su reglamento. Algunos sugieren que la complementariedad consiste en que, en conjunto, el capital extranjero sea minoritario respecto al nacional; otros que debe ser auxiliar; otros más que se limite a ciertos campos. Lo cierto es que la mayor duda surge en torno a que, en la fase actual del desarrollo capitalista y cuando el capital monopolista se ha internacionalizado como nunca antes, es difícil y aun imposible pensar que los poderosos consorcios transnacionales se limiten a "complementar" a las peque-

ñas y generalmente débiles inversiones nacionales de un país atrasado y dependiente.

II. El segundo criterio es el de “no desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas”. Este precepto complementa y aclara el alcance del anterior. La experiencia recogida hasta ahora ha sido la de que el capital extranjero sí desplaza al nacional. Pero no porque sea extranjero sino porque es monopolista —y el que opera en nuestro país es en gran medida eso— y así desplaza y aun elimina y lleva a la quiebra a quienes compiten con él. Ahora bien, aun suponiendo sin conceder, que de ahora en adelante las cosas fueren distintas, tendríamos que preguntarnos: ¿Se justifica que las empresas nacionales sean desplazadas por el capital extranjero cuando no operen satisfactoriamente o no cubran sus campos en forma adecuada? Evidentemente no, pese a que la nueva Ley parece aceptarlo.

III. “Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones”. Aquí, el criterio de la ley se antoja demasiado convencional mercantilista y pragmático. Supongamos una inversión extranjera que ayuda a aumentar la exportación. ¿Bastaría tal posibilidad para aceptarla, sin siquiera plantearse el problema de qué va a producirse, por quién, con cuáles técnicas, con qué destino, a qué precio para el país y contribuyendo en qué medida a acentuar o reducir la dependencia, concretamente respecto al exterior? De nuevo la ley nada dice sobre todo ello. Más bien parece que, de la aceptación indiscriminada de la sustitución de importaciones se pasa ahora al fomento, también indiscriminado, de la exportación.

IV. "Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genera y la remuneración de la mano de obra". En este criterio, aparte de pragmatismo, hay a nuestro juicio una errónea y débil postura neoclásica que consiste en que, como la mano de obra es abundante en nuestro país, el logro de un mayor nivel de empleo se hace prevalecer sobre cuestiones de mayor envergadura, como por ejemplo su impacto sobre el excedente, sobre el proceso de acumulación o sobre el ingreso, no obstante que en gran parte es de estas variables —y sobre todo de las dos primeras— de las que depende el nivel de ocupación, y no a la inversa. Conforme a tal criterio sería bien recibida una inversión extranjera de baja eficiencia e incluso de escasa importancia, en tanto absorba mano de obra y ofrezca remuneraciones superiores a las otorgadas por otros empresarios. Y tan es así que ello ha contribuido a abrir las puertas a las empresas maquiladoras en la frontera norte y otras regiones del país.

V. "La ocupación y capacitación de técnicas y personal administrativo de nacionalidad mexicana". En principio este objetivo parecería inobjetable. ¿Quién podría oponerse a que se emplee y prepare personal técnico y administrativo mexicano? Seguramente nadie. Pero si se examina más de cerca la cuestión resulta que el precepto es impreciso y en cierto modo ingenuo. Impreciso porque no define el tipo de personal de que se trata ni la proporción y los niveles en que deba capacitársele, e ingenuo porque se "presiona" al capital extranjero para hacer lo que es no sólo conveniente sino indispensable para operar en condiciones más ventajosas.

VI. Viene después "la incorporación de insumos y com-

ponentes nacionales en la elaboración de sus productos". De nuevo el precepto se antoja insuficiente porque no define los términos y proporciones de tal incorporación, no repara en que tales insumos y componentes «nacionales» proceden a menudo de otras empresas extranjeras radicadas en el país y no toma en cuenta el papel que esos productos juegan en los vastos y complejos procesos de integración monopolista en que se desenvuelven las grandes empresas trasnacionales.

VII. "La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior". Se supone que si tal financiamiento se realiza con base en recursos propiamente externos la inversión es más deseable. Pero ¿de qué financiamiento se trata? ¿Del de las inversiones iniciales, principalmente en activos fijos?, ¿del financiamiento corriente? digamos, ¿de capital de trabajo, una vez que la nueva planta está en operación?, ¿del financiamiento bruto o de la afluencia neta de recursos del exterior? Una empresa extranjera, como se sabe, puede empezar invirtiendo, de sus propios recursos o al menos de fondos que proceden de su país de origen, una suma de dinero determinada. Pero apenas inicia sus operaciones comienza a financiarse con recursos internos de nuestro país y pronto empieza, además, a succionar fondos y a provocar un verdadero drenaje que sustrae parte del excedente invertible y frena el crecimiento de las fuerzas productivas. El hecho, sin embargo, es que ni en éste ni en otros pasajes se ocupa la ley del grave problema de que la inversión extranjera directa —y en particular la monopolista— cualquiera que sea su monto viene a nuestro país en busca de altas ganancias, de beneficios y dividendos que al no reinvertirse a menudo en una alta proporción, limitan

las posibilidades de financiamiento y generan profundos desequilibrios. Lo que, de paso, no significa que cuando sí se reinvierten no provoquen otros serios problemas.

O sea que la ley no toma en cuenta el efecto *divisor* de la inversión extranjera; y pese a que las salidas de fondos que genera restringen gradualmente el potencial de ahorro y limitan por tanto la capacidad de inversión, el régimen de libertad de cambios, convertido prácticamente en principio inviolable, queda intocado como una garantía más para el capital extranjero.

VIII. “La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y sub-regional en el área latinoamericana”. Una vez más la ley se queda corta y no aclara suficientemente lo que se propone. En cuanto al primer punto resulta difícil saber a qué diversificación se refiere: si geográfica, tecnológica, económica o en particular comercial o financiera, o si alude más bien a que la inversión no sea monopolista. Y por lo que hace al apoyo a la integración regional tampoco es fácil comprender el alcance del precepto, pues ya hay una rica y aleccionadora experiencia que muestra que el esquema de la integración latinoamericana ha sido hábilmente aprovechado para reforzar la integración regional del capital monopolista extranjero, lo que obstruye y vuelve más difícil el avance hacia una genuina integración económica de nuestros países.

IX. El siguiente criterio tampoco parece convincente y sí, en cambio, demasiado simplista. El subrayar la “contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo”, deja la impresión de que si el capital extranjero se dirige hacia ellas será acogido con especial interés. Pero, ¿es correcta y aun

viable tal estrategia? ¿No se corre el riesgo de dispersar y adelgazar la capa de inversión hasta volverla poco significativa, si en un momento dado se estimula el desarrollo de zonas muy atrasadas, que precisamente por ello no están en condiciones de producir frutos satisfactorios? ¿No sería preferible, en tales casos, y dado que siempre hay faltantes de inversión considerables, proyectar dicho capital hacia zonas mediana y aun altamente desarrolladas, en las que su incorporación trajera consigo cambios más rápidos que impulsen sensiblemente la dinámica del desarrollo? Probablemente sí; pero el legislador parece optar por fórmulas equilibradoras más o menos convencionales y que en general no se compadecen con la realidad ni las posibilidades del desarrollo capitalista.

X. Pero veamos el criterio siguiente, cuyo enunciado es “no ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional”. Para comprender mejor su alcance conviene recordar que la *Exposición de Motivos* señala claramente que no es deseable “que el capital foráneo incurra en prácticas monopolísticas o limite nuestra posibilidad de superar la dependencia tecnológica”. Tanto el precepto legal como esta consideración serían más atendibles si el criterio rector fuese, digamos, el de no aceptar inversiones monopolistas. Pero siendo más bien lo contrario, o sea que en la práctica el grueso de las principales empresas extranjeras son precisamente monopolios —lo que desde luego no quiere decir monopolios «puros»— el texto de la ley y el criterio en que ésta descansa se vuelven en gran parte meras ilusiones sin fundamento ni viabilidad. Porque ¿acaso es realista pedir a un monopolio en esta etapa del imperialismo que no recurra a prácticas monopolísticas, o siquiera que no lo haga, concretamente, en nuestro país?

En fin, los criterios restantes sugieren reflexiones análogas. El *XIII*, por ejemplo, se refiere a los efectos del capital extranjero sobre el nivel de precios. Todos sabemos que los monopolios no contribuyen a la formación de precios *razonables* sino de precios de monopolio, que exceden con mucho a sus correspondientes valores, que ocultan cuantiosas ganancias y descansan en altas tasas de explotación. Y así como aquí parece insinuarse que la influencia del capital extranjero sobre el nivel de precios puede ser favorable, en mayor medida parece confiarse en que dicho capital, lejos de entrar en conflicto con los intereses fundamentales de un país como el nuestro debe contribuir a reforzarlos. Tan es así que el criterio señalado en el inciso *XIV* se refiere a la medida en que la inversión del exterior ayude a “preservar los valores sociales y culturales del país”, y el *XVI* a la “identificación del inversionista extranjero...” con tales intereses.

¿Creerá realmente el gobierno mexicano que a estas alturas del desarrollo capitalista, es decir, en la fase final de un imperialismo agresivo, decadente y parasitario, que como dramáticamente hemos visto en Guatemala, Puerto Rico, Bolivia, Chile, Cuba y Vietnam —pero también en Corea, Argelia, Indonesia, Laos y tantos otros sitios— se opone abiertamente a los más genuinos intereses de los pueblos, contribuya a “preservar” nuestros más profundos valores sociales y culturales?

¿Es que no somos capaces de advertir que la «cultura» del imperialismo, su ideología y su política en los más diversos frentes atenta contra nuestras más valiosas tradiciones, contra nuestra soberanía y nuestra independencia? ¿Cómo, entonces, aspirar a que tras casi un siglo de depredación y sistemática destrucción de esos valores, en un acto inusitado de contrición y arrepentimiento se identifique el capital extranjero con ellos y se apreste a

preservarlos? ¿No cae aquí la ley en la vertiente superficial y conformista de oponer a la historia real del imperialismo y a las leyes que la condicionan, las frágiles recomendaciones de un código moral de buen comportamiento al que, supuestamente, debieran someterse los grandes consorcios trasnacionales?

Más fácil parece lograr que el capital extranjero “coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional”. Como hemos visto, al menos en lo que concierne a la materia que estudiamos, no hay nada en la política mexicana de desarrollo que se oponga o riña seriamente con los intereses monopolistas extranjeros. El objetivo principal de tal política es llevar adelante un desarrollo capitalista desigual, deforme, dependiente, basado en la explotación cada vez mayor de los trabajadores y asociado, en condiciones desventajosas, al capital imperialista. ¿Por qué, entonces, habría éste de oponerse a la política del «arriba y adelante», que incluso trata como empresas nacionales a aquellas en que el 49% del capital —y por ello en la práctica a menudo el control— está en poder de fuertes consorcios extranjeros?

Nos hemos detenido a examinar los criterios anteriores tanto porque la nueva ley no agrega nada especialmente importante a disposiciones que estuvieron en vigor durante decenios, como porque tales criterios parecen constituir el centro de la política oficial en la materia. En efecto, al decir del artículo 16, “las secretarías y departamentos de Estado, dentro de su esfera de competencia, resolverán los casos concretos conforme a los criterios generales que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a las disposiciones de esta Ley”. Y como hemos visto también, dicha Comisión ha empezado por eximir a las empresas maquiladoras del cum-

plimiento de ciertos requisitos respecto a la distribución del capital, y la ley ha encontrado un subterfugio para que, a través de fideicomisos, y a su vencimiento de otras operaciones, los extranjeros puedan disponer de bienes inmuebles en las fajas fronterizas y costeras en que la Constitución prohíbe su dominio.

¿Podremos así, como la *Exposición de Motivos* de la ley comentada nos lo promete, “garantizar, mediante normas más precisas y políticas más racionales, que la absorción de capital extranjero no mengüe nuestra capacidad de decisión soberana”? ¿Podremos lograr tan ambiciosa meta cuando lo grave del nuevo régimen no sólo consiste en la ambigüedad y la falta de realismo con que trata ciertas cuestiones, sino en la ausencia de otras que, pese a su importancia, quedan totalmente al margen de él e incluso de la política sobre inversiones?

¿A qué atribuir, en efecto, que nada se diga respecto a cómo evitar que la inversión extranjera succione buena parte del excedente, agudice el desequilibrio interno y externo, malutilice los recursos y en particular las divisas disponibles, fomente la inflación y el desempleo, eleve el grado de monopolización y ahonde la dependencia estructural? ¿Cómo lograr que, con base en los criterios señalados, las inversiones del exterior contribuyan realmente a elevar la tasa de acumulación y a acelerar el desarrollo, en vez de ejercer el efecto inverso? Lo cierto es que la política sobre tales inversiones no las objeta en ningún aspecto fundamental. Expresa más bien el propósito de conseguir una relación más estrecha y una mayor cooperación entre el capital nacional y el extranjero. Las palabras del presidente Echeverría en su discurso de toma de posesión son significativas:

La inversión extranjera no debe desplazar el capital mexicano, sino complementarlo, asociándose con él cuando sea útil, y el capital mexicano, en todo caso, dirigir el encuentro con sagacidad, señorío y patriotismo, y encauzarlo para modernizar las empresas...⁵ (*Comercio Exterior*, México, octubre de 1972, p. 939).

¿No es excesivo hacer depender el debido encauzamiento del desarrollo de la “sagacidad, señorío y patriotismo” de los capitalistas mexicanos? Evidentemente, la política de que hablamos idealiza tanto la inversión nacional como la extranjera.

Las inversiones extranjeras directas —señala en otro discurso el presidente Echeverría—. . . en el pasado no eran sino una prolongación de los intereses de los países en que se originaban. Ahora se entienden como un componente de la cooperación económica internacional. Deben, por tanto, ajustarse a las políticas internas de los países que las reciben. Eso es, en síntesis, lo que entendemos nosotros por mexicanización.⁶

Para el gobierno, el concepto de complementariedad es bien angosto. Consiste al parecer, esencialmente, en no competir en ciertos campos con el capital nacional. Ya antes de la expedición de la ley, el secretario de Industria y Comercio, señor Campillo Sáinz, presentaba ante la *American Management Association*, como uno de los criterios principales a que debían sujetarse las inversiones extranjeras, el “ser complementaria del capital nacional y, en consecuencia, no desplazarlo o dirigirse a campos

⁵ *Comercio Exterior*, México, octubre de 1972, p. 939.

⁶ *Ibid.*, p. 940.

que están siendo adecuadamente cubiertos por las empresas nacionales". Y agregaba:

Esto no quiere decir que no aceptamos al capital extranjero en aquellos campos que nuestra Ley permite. Lo aceptamos de buen grado, pero equitativamente asociado con nosotros. Queremos que los mexicanos sean socios, no empleados del capital foráneo, copartícipes y amigos, no subordinados. Y esto no sólo porque así conviene mejor a nuestros deseos de ser más independientes..., sino porque la experiencia demuestra que es también más conveniente para el país y aun para el propio inversionista extranjero.

La política de mexicanización evita las tensiones que la inversión extranjera puede provocar, cuando la opinión pública siente que se están tomando fuera del país decisiones que pueden afectarlo de manera importante en su vida económica.

...La experiencia ha revelado, como antes digo, que la asociación entre capitales nacionales y extranjeros es conveniente para ambas partes...

...Están, pues, perfectamente definidas las normas y los principios de la inversión extranjera en México y no hay alteración en las circunstancias que han hecho atractivo nuestro país tanto a los inversionistas nacionales como a los de fuera...

...Los inversionistas de los países avanzados tienen respecto de los menos desarrollados, una función que no se agota en la mera obtención de beneficios, sino que trasciende a un deber de solidaridad humana para contribuir a un mundo más justo y generoso para todos...⁷

⁷ *Ibid.*, pp. 942 y 943.

Creo que las autorizadas opiniones antes transcritas aclaran la cuestión que examinamos y aun hacen innecesarios prolijos comentarios. La nueva política del Estado, en el contexto de una realidad nacional e internacional cambiante, busca el reacomodo, el mejor ajuste posible, la revisión y actualización de las reglas del juego entre el capital mexicano y el extranjero. En los campos en que los capitalistas domésticos han logrado consolidar su posición, las empresas extranjeras no deben desplazarlos sino asociarse con ellos. En donde los capitales mexicanos, en cambio, carecen todavía de posibilidades de desarrollo o no tienen interés especial en participar, el control por parte del capital extranjero es bienvenido, y los empresarios nacionales no resienten el desplazamiento. En eso consiste en esencia la «mexicanización», en un eufemismo con el que, en rigor, se soslayan la internacionalización del capital y la desnacionalización de nuestra economía.

Lo que está en juego, no es enfrentarse o no al imperialismo en busca de nuestra plena independencia. Lo que se debate es el alcance y las modalidades de la dependencia, que pese a su parloteo independentista la burguesía mexicana sabe necesaria y hasta inevitable para preservar la estabilidad y mantenerse en el poder sin grandes peligros. La ley no enfrenta los intereses de México, de los trabajadores, de las grandes masas rurales y urbanas al capital monopolista extranjero. La contradicción cada vez más profunda entre los mexicanos explotados por el capital monopolista extranjero ni siquiera se insinúa, y aun se adopta frente a ella la posición de considerar «positivo» el que se explote, en la mayor medida posible, esa mano de obra.

Pero ello no significa que la política mexicana sobre inversiones extranjeras no exhiba contradicciones. A menudo deja verlas con toda claridad, como ocurre por ejem-

plo en tratándose del problema de la complementariedad y de los campos a los que puede o no afluir el capital extranjero. Mas estas contradicciones, aun siendo reales y erróneo, por consiguiente, ignorarlas, son de otro orden y otra dimensión; son contradicciones y desacuerdos menores, secundarios, interburgueses o, en el mejor de los casos, que acusan expresiones de descontento y a la vez buena dosis de ilusiones pequeñoburguesas frente a la subordinación creciente al capital monopolista extranjero. Tan son contradicciones secundarias las que hay entre el capital nacional y el extranjero, que en buena parte se resuelven a través de un mero regateo en torno a las ganancias, ajustes convencionales, una política que al amparo de la «mexicanización» asocia más estrechamente al capital nacional y extranjero y vuelve a éste objeto de mayor protección y estímulo. Por ello, el Estado no sólo espera que bajo el sistema capitalista se consolide nuestra independencia y se resuelvan nuestros más graves problemas sino que, como hemos visto en las palabras de un alto funcionario del gobierno, apela a los consorcios imperialistas para que no se conformen con obtener ganancias, sino que, haciendo gala de un nuevo espíritu de solidaridad, contribuyan a crear un mundo “más justo y generoso para todos...”

¿Cuál es el alcance de ese nuevo mundo? El secretario de Industria y Comercio vuelve a dar una respuesta que no deja lugar a dudas acerca del alcance demagógico y pseudohumanista de la política de la burguesía mexicana.

Se ha dicho que hay quienes están preocupados por que México está cambiando las reglas del juego. Y yo les contesto con absoluto énfasis: ¡sí, señores, estamos cambiando las reglas del juego para ajustarlas a las necesidades y a las aspiraciones de nuestros días...!

Queremos que se reconozca dentro del sistema que deseamos crear, que la producción debe estar al servicio de los valores morales, culturales y espirituales. Queremos fortalecer estos valores y decimos a ustedes que tan cerca están del materialismo quienes piensan que estos valores son los supremos para obtener utilidades, como quienes figuran en el mundo que llamamos marxista...⁸

Tras de estas palabras en verdad elocuentes, elocuentes por su inconfundible carácter reaccionario, por su sentimentalismo ahistórico y convencional, por su incapacidad para situar los grandes problemas de nuestro tiempo y concretamente las relaciones, y por tanto las contradicciones de un pueblo como el nuestro con la principal potencia imperialista, nadie puede legítimamente llamarse a engaño. Una vez más, la burguesía mexicana demuestra que si en el pasado fue incapaz de ofrecer la alternativa de un desarrollo capitalista independiente, ahora lo es más que nunca. Su misión histórica es ir a la zaga del capital extranjero, servirlo, protegerlo, estimularlo, pero haciéndole sentir que tal supeditación tiene un precio, un precio «razonable» que el capital extranjero puede pagar sin que se afecten gravemente sus también «razonables» ganancias. Y aunque la expedición de la nueva ley sobre inversiones extranjeras ha suscitado ciertas preocupaciones e inquietudes, todo hace pensar que, tras las explicables dudas y aun los pequeños temores que una cuestión semejante hace a menudo aflorar, los capitalistas mexicanos y los grandes consorcios extranjeros parecen haberse puesto básicamente de acuerdo en torno al nuevo precio a pagar para que su asociación sea duradera y mutuamente ventajosa.

⁸ *Ibid.*, pp. 943 y 944.