

EL PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Y la transferencia de tecnología en el desarrollo de México la nueva reglamentación

SUSANA NUÑEZ PALACIOS

1. INVERSIÓN EXTRANJERA

A. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INDIRECTA

En el desarrollo del capitalismo diversos signos han marcado las etapas del mismo. El capitalismo monopolista manifiesta como signos relevantes, en principio, los que ya sabemos son determinantes de este sistema, la necesidad de obtener ganancias y la competencia entre los capitalistas; sin embargo lo nuevo en el capitalismo monopolista es la transnacionalización.

Para Francois Perroux⁽¹⁾ la transnacionalidad es totalmente singular y está ligada al monopolio y a la economía mixta, en la que los intereses privados y públicos están especialmente ligados.

La transnacionalización cubre conceptualmente tanto a lo que conocemos como Inversión Extranjera Directa como a la Inversión Extranjera Indirecta. Esta última se manifiesta en el traspaso de recursos económicos de un país a otro, en forma de préstamo por ejemplo. En este proceso intervienen los gobiernos de los Estados, los inversionistas privados



(específicamente la Banca Internacional o Transnacional) y los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La Inversión Extranjera Directa funciona principalmente a través de las empresas transnacionales, de una manera más amplia Perroux la define como "La implantación duradera de medios de producción".⁽²⁾

Las dos variantes de la inversión extranjera tienen un papel importante actualmente en el desarrollo económico mundial y pueden ser analizados desde puntos de vista diferentes y con diversos fines, pero, para este trabajo me interesa principalmente hablar de la Inversión Extranjera Directa.

En México, y en general en los países de menor desarrollo, la Inversión Extranjera Directa ha tendido un papel discutible y muy importante. Se ha ligado a la empresa transnacional con el desarrollo de estos países, partiendo de la idea de que un modelo de desarrollo que ha funcionado en los países desarrollados debe funcionar en el resto del mundo.

Las críticas que se hacen al papel desarrollado por las empresas transnacionales en los países de menor desarrollo son varias. La crisis capitalista es el resultado de planteamientos equivocados y repercute de manera importante en los países subdesarrollados: "Contrariamente a lo que se afirma en los círculos oficiales de los países del "tercer mundo" respecto de que éste sufre una crisis exclusivamente importada", no se puede subestimar -sin desconocer el peso absoluto y relativo, de los factores externos en la acentuación, intensidad y modalidades de aquélla, por la acción del imperialismo en nuestros países-que la dinámica económico-social interna ha jugado un papel de primer orden... No obstante, sin duda gran parte de las contradicciones locales se originan debido a la presencia del capital transnacional, factor importante de la dependencia estructural de nuestros países".⁽³⁾

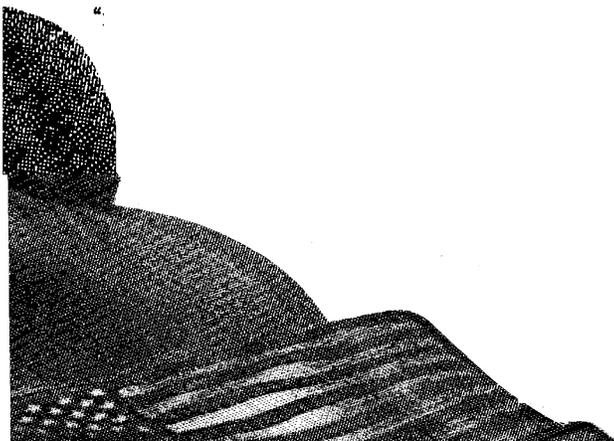
De la misma forma, Angelina Gutiérrez considera que para los países latinoamericanos la crisis se agudiza con la presencia del capital transnacional "la fuerza del monopolio transnacional, ligado cada vez más al nacional, ha provocado cambios profundos en la configuración de la producción, el capital, la estructura de clases, así como en la crisis misma de cada uno de estos países, cuya característica básica es el estancamiento o la recesión de sus economías".⁽⁴⁾

La misma autora considera que la acumulación de las empresas transnacionales expresada en su capacidad instalada se revierte en una baja tasa de ganancia, para superar esto se recurre al desempleo de trabajadores y la reducción de salarios la que agudiza el proceso de inflación.⁽⁵⁾

Si bien los defensores de la inversión extranjera aseguran que ésta es un medio idóneo para que el país cuente con recursos en la inversión productiva, se han hecho estudios que dan una información diferente, en este sentido Víctor Manuel Barceló acota lo siguiente: "aún antes de 1965, esto es en el periodo 1952-65, se observa que el 52% de los recursos que financiaron la expansión del activo de las filiales de empresas transnacionales en el exterior provienen de recursos internos de las empresas y generados localmente; un 27% más de recursos fueron captados en los países en que actuaban o en terceros países y únicamente el 21 % tenían su origen en los Estados Unidos. Respecto a las transnacionales que laboran en el sector manufacturero perciben sólo el 17% de origen norteamericano, 51% de fondos propios y el 32% de recursos captados localmente".⁽⁶⁾

El nexo que existe entre la inversión extranjera directa y la indirecta provoca que los organismos financieros internacionales dejen un margen reducido (si es que dejan alguno) al Estado para determinar su política bancaria y de inversión. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, que actúa como aval de los Estados para la adquisición y renegociación de su deuda con el capital financiero internacional, condiciona la política interna de dichos Estados por medio de las Cartas de Intención; en estas el Estado se obliga (por regla general, véanse las cartas que ha firmado México) a abrir las puertas a la inversión extranjera y a canalizar recursos a la inversión productiva.

En síntesis, la Inversión Extranjera Directa nace de la necesidad, intrínseca al desarrollo capitalista, de encontrar nuevos espacios en donde colocar los excedentes de capital con miras a lograr la mayor utilidad. De esta forma los territorios susceptibles a la nueva "invasión" son los países menos desarrollados; en este esquema un elemento importante es la división internacional del trabajo que les dio a los países un papel diferente: a los desarrollados les corresponde la elaboración de productos manufacturados y a los menos desarrollados los colocó como productores de materias primas.



Obviamente si el esquema del cual parte un país es diferente, también será diferente la influencia que la inversión extranjera tendrá en él.

Con base en lo anterior, inmersos en el desarrollo capitalista, no nos corresponde pugnar utópicamente por la supresión de la inversión extranjera en nuestros países. Diversas soluciones se han propuesto para aprovechar al máximo las bondades de la empresa transnacional, entre otras a nivel regional la integración latinoamericana supone un frente común con regulación clara para estas empresas y el fortalecimiento de las unidades productivas; en el caso de Latinoamérica esto no ha funcionado (ALALC, ALADI, Pacto Andino) tal vez por las necesidades de capital que tienen estos países lo que provoca que flexibilicen la aplicación de las normas.

En el marco de la UNCTAD la Carta de Deberes Económicos de los Estados fue el punto de partida que todavía no encuentra una concreción de sus postulados.

En esta década la tendencia ha sido la regulación de la inversión extranjera de manera unilateral por cada uno de los países en su derecho interno. En este caso la negociación bilateral, tomando en cuenta las necesidades del país, supone que tanto los inversionistas extranjeros como el país obtendrán efectos positivos. Esto es, partiendo de un proyecto de desarrollo nacional autónomo debe regularse la inversión extranjera y ubicársele en aquellas áreas de la producción que no puedan cubrirse por la empresa nacional.

II. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

El Proyecto de Código Internacional de Conducta para la transferencia de tecnología nos da la siguiente definición: "La transferencia de tecnología en virtud del presente Código es la transferencia de conocimientos sistemáticos para la fabricación de un producto, la aplicación de un proceso o la prestación de un servicio y no se extiende a las transacciones que entrañan la mera venta o arrendamiento de productos, (capítulo 1,1.2, texto al 10 de abril de 1981).

Para utilizar en este trabajo creo que es pertinente adoptar una definición más amplia considerando que "la tecnología incluye los métodos empleados en las actividades realizadas tanto dentro como fuera del mercado. Incluye la naturaleza y la especificación de lo que se produce -el diseño del producto y la forma en que se produce. Abarca las técnicas de administración y comercialización al igual que las técnicas directamente involucradas en la producción".⁽⁷⁾



Obviamente, en razón de su amplitud, esta última definición no es viable en un Código de Conducta que ya de por sí ha encontrado obstáculos para su adopción.

Hablar de tecnología implica referencia al desarrollo y al subdesarrollo en un marco de división internacional del trabajo. Igualmente algunos prefieren hablar de dependencia en términos de proceso tecnológico. La pauta está marcada aquí por los recursos que se canalizan hacia el desarrollo de la tecnología.

En otras palabras, ¿cuál es la diferencia entre un país desarrollado y uno subdesarrollado? y más aún ¿qué tiene un país desarrollado y que no tiene uno subdesarrollado?; preguntas simplistas con respuestas complejas.

Intentemos una respuesta; los países desarrollados han logrado avances importantes en el aspecto tecnológico, el papel que han jugado los ha colocado como creadores de los desarrollos tecnológicos (aquí hacemos referencia a la división internacional del trabajo), la contrapartida son los países de menor desarrollo, que no cuentan con tecnología y, por el contrario, intercambian materias primas por tecnología de los primeros. El diferente valor que se da a las materias primas y a la tecnología provoca un intercambio desigual y desemboca en dependencia.

Trataré de desarrollar esta respuesta en el siguiente punto en un contexto más específico, la relación entre inversión extranjera y transferencia de tecnología.

A. RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Hay dos presupuestos o puntos de partida:

a) .Los países menos desarrollados no cuentan con el capital necesario para lograr su industrialización, por esto la Inversión Extranjera Directa debe ser bienvenida y contar con las facilidades pertinentes para accionar en estos países.

b) .La tecnología es el motor del desarrollo, los países menos desarrollados deben tratar de contar con la tecnología que requieren para su industrialización. Estos países no son productores de tecnología, sino que la adquieren de los países desarrollados. La tendencia debe ser la investigación y el desarrollo tecnológico independiente.

En el esquema mencionado la inversión extranjera aparece vinculada a la transferencia de tecnología, primero porque la inversión y la tecnología vienen de los países desarrollados, lo cual nos hace pensar que la primera llega acompañada de la segunda.

En segundo lugar, en los países desarrollados la empresa privada tiene un papel muy importante en la investigación y el desarrollo tecnológico ya que ella misma tiene centros de investigación o algún nexo con instituciones que se dedican a la investigación.

Pero, la pregunta ahora es ¿realmente la empresa transnacional (inversión extranjera directa) propicia o ayuda al desarrollo de los países receptores? y específicamente ¿la empresa transnacional ayuda al desarrollo de los países receptores transfiriendo tecnología y/o participando en la investigación y el desarrollo tecnológico?

Al parecer la dependencia tecnológica tiene raíces profundas, empieza en las concepciones de los mismos hombres.

Aquellos sectores de la población, en los países en desarrollo, que "manejan" la industrialización de un país, hablamos de los inversionistas, se resisten a hacer aportaciones significativas y el gobierno parece no encontrar fórmulas adecuadas que conformen un plan de desarrollo exitoso, fomentando la investigación de manera prioritaria.

Este planteamiento es tan simple que debemos introducir los otros elementos que están inmersos ahí. Cabe retomar lo siguiente: "para los empresarios, en especial en los países del Tercer Mundo, la evaluación de las posibilidades de producir tecnología, como una decisión capitalista alternativa, tiene que considerar los obstáculos que encontrará y los estímulos ofrecidos para adquirirla de otras fuentes: las limitaciones del apoyo financiero al desarrollo tecnológico nacional, la política económica de protección arancelaria al comercio de bienes de consumo pero de libre, o casi libre,

importación de bienes de producción y la facilidad con que los costos de importación se trasladan directamente al consumidor".⁽⁸⁾

El planteamiento puede ser todavía más riguroso, partiendo de las ideas de los teóricos de la dependencia⁹ llegamos a la conclusión de que el desarrollo de unos condiciona el subdesarrollo de otros en un proceso que para algunos teóricos no tiene salida en el sistema económico actual, para otros la solución es específica y estructuralista. La dependencia tecnológica existe cuando un país tiene que recurrir al exterior para adquirir tecnología y esto se agrava si dicha tecnología la



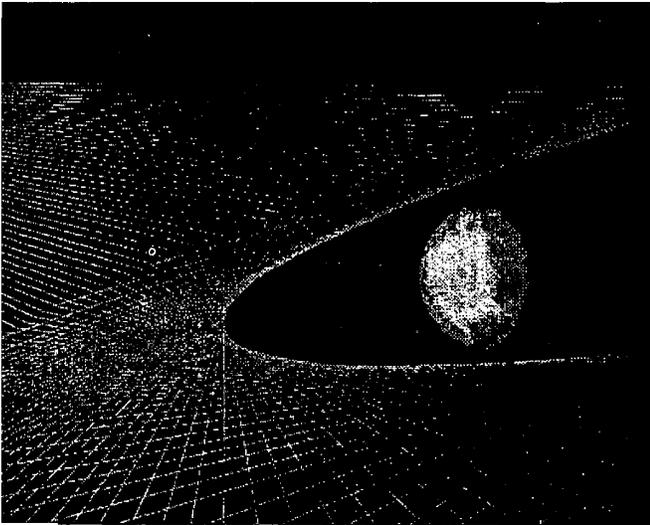
adquiere de un solo país. En el otro extremo, la capacidad de sustituir los recursos extranjeros por los locales va determinando el grado de independencia tecnológica.

Para los países subdesarrollados el acceso a la tecnología se da en un marco de desigualdad, su poder de negociación es incapaz de establecer términos adecuados para la transferencia de tecnología, esto se debe según Stewart a que nos encontramos frente a un mercado imperfecto por naturaleza ya que el sistema de comercialización de la tecnología "consiste en la legalización de prácticas monopólicas, como ocurre con el sistema de patentes, la diferenciación de los productos y las marcas registradas, ha permitido la monopolización o la oligopolización del mercado de tecnología y por ende,

la venta de tecnología a un precio muy superior a su costo marginal⁽¹⁰⁾.

Un elemento importante en la dependencia tecnológica es el escaso o nulo control que se tiene sobre los inversionistas extranjeros, éstos escapan a restricciones que establece el país receptor y ponen "en manos extranjeras el control de todas las variables económicas principales. La localización de los requerimientos de mano de obra puede mantener formalmente la administración en manos nacionales, pero las decisiones principales se toman a menudo en la oficina matriz de la compañía".⁽¹¹⁾

Además puede verse que la dependencia tecnológica y la incapacidad tecnológica, conforman un círculo vicioso; la ausencia de tecnología nacional provoca dependencia y



ésta contribuye a ahondar la primera. No se da oportunidad a que las instituciones de investigación y desarrollo tecnológico suplan de manera gradual con recursos internos a la tecnología extranjera, en áreas en las que esto pueda ser factible ya que se prefiere recurrir a la importación de esa tecnología, desestimulando el desarrollo tecnológico nacional, y contribuyendo a la "fuga de cerebros".

Los recursos que los países menos desarrollados destinan a la investigación no tienen comparación con los que se otorgan en los países desarrollados vía gubernamental o por las empresas, "solamente IBM, en Estados Unidos, destina para gastos de investigación y desarrollo tecnológico en el área electrónica dos veces más de lo que gastan las universidades e instituciones de enseñanza superior en México. El número de investigadores que la propia IBM destaca en todo su proceso de investigación es superior al número total de investigadores que existen en México".⁽¹²⁾

A efecto de responder a las preguntas iniciales cabe mencionar los resultados que la actividad de las empresas transnacionales han tenido en los países de menor desarrollo:

Normalmente la transferencia de tecnología por medio de las empresas transnacionales es un proceso interno, la transnacional formando parte de un gran consorcio consigue la tecnología de otra empresa filial, en dicho proceso se omite la utilización de patentes, licencias, etc, aunque, también pueden utilizarse pero sigue siendo relación entre filiales,"... las filiales forman parte de la esfera de influencia y actividad económica, científica y técnica de la Empresa Transnacional. Su condición de subordinación se caracteriza fundamentalmente por: control por la casa matriz del 100% o de una parte mayoritaria de su capital; estructura organizativa jerarquizada; fuerte planificación central; un sistema detallado y permanente de control de su dirección, dominio de la empresa matriz en todas sus políticas estratégicas, de financiamiento y de investigación y desarrollo..."⁽¹³⁾

La tecnología que incorporan las empresas transnacionales no está pensada para las necesidades de los países subdesarrollados ni toma en cuenta los recursos con que éste cuenta, "la casa matriz muestra muy escasa preocupación por la adaptación de la tecnología a la proporción de factores e insumos físicos disponibles en éste, ya que ella misma representa la fuente principal de los distintos factores e insumos físicos".⁽¹⁴⁾

Esto repercute también en las partes de consumo, los bienes producidos no cubren las necesidades de la población, por el contrario, crean necesidades artificiales. Los medios masivos de comunicación son utilizados de una manera efectiva para la venta de productos que casi siempre son más caros que su símil en el país receptor y algunas veces pueden resultar dañinos.⁽¹⁵⁾

La investigación y desarrollo tecnológico, tratándose de consorcios transnacionales, parte del esquema señalado por la matriz y se realiza principalmente en ella. Aunque obtienen financiamiento para este rubro de los países receptores por medio de las filiales pero esto se concentra en el país desarrollado donde se encuentra la matriz⁽¹⁶⁾.

Por último, cabe mencionar la diferencia que Michalet establece entre difusión y transferencia de la tecnología basada en que los compradores no adquieren el control de la tecnología incorporada. "Lo que compran es la capacidad de utilizar el producto para los fines que les impone su propia naturaleza. Les resultaría difícil adaptarlo a otros propósitos. Por eso se puede decir que la transferencia de tecnología se realiza a través de la estandarización internacional de las operaciones de consumo. Sin embargo, consumir determinada tecnología no significa necesariamente que se le pueda reproducir".⁽¹⁷⁾

(17)

Hasta aquí he mencionado la problemática, pero, si antes ya dije que la tecnología es necesaria para el desarrollo y ésta se transfiere de los países desarrollados a los menos desarrollados, ¿cómo puede esto lograrse en términos más positivos, y cuál es el papel que podría tener la inversión extranjera?

Al parecer no existe una respuesta concreta, se dan varias posibilidades, a veces casuísticas, intentaré resumirlas:

- Debe partirse de un modelo de desarrollo autónomo. Esto no se opone al proyecto nacional-popular en América Latina que promueva "la integración de pueblos y economías detrás del objetivo de una autonomía colectiva".⁽¹⁸⁾ Las empresas transnacionales podrían participar en aquellas áreas de la economía que, siendo estratégicas tengan vacíos e imperfecciones y, también, en el desarrollo de nuevas actividades con fines específicos.

- Aunado a lo anterior debe existir una legislación coherente que regule las acciones del capital extranjero con un cuidado y control específico en la transferencia de tecnología.

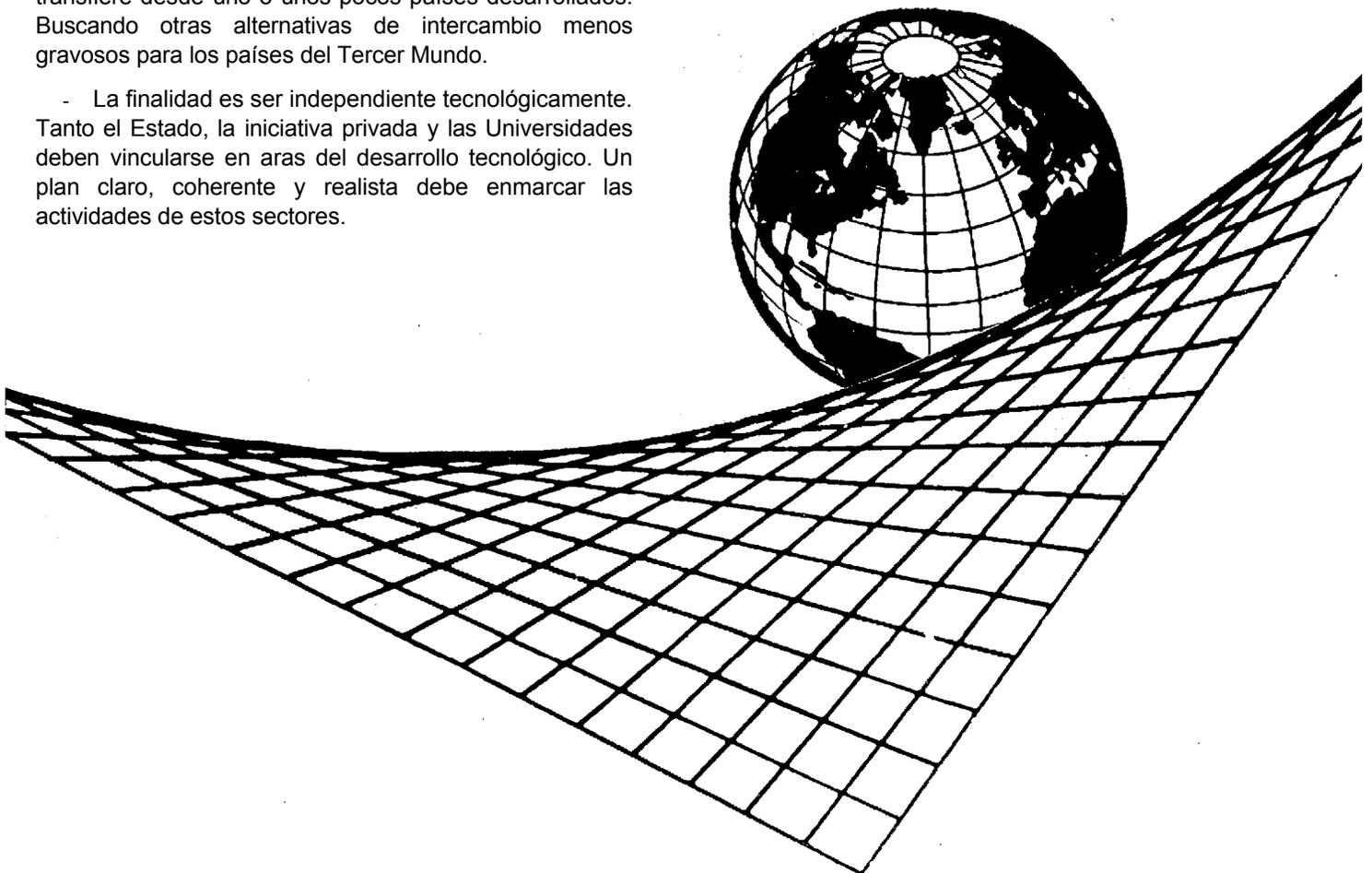
- La diversificación de fuentes tecnológicas; la dependencia se agudiza cuando la tecnología se transfiere desde uno o unos pocos países desarrollados. Buscando otras alternativas de intercambio menos gravosos para los países del Tercer Mundo.

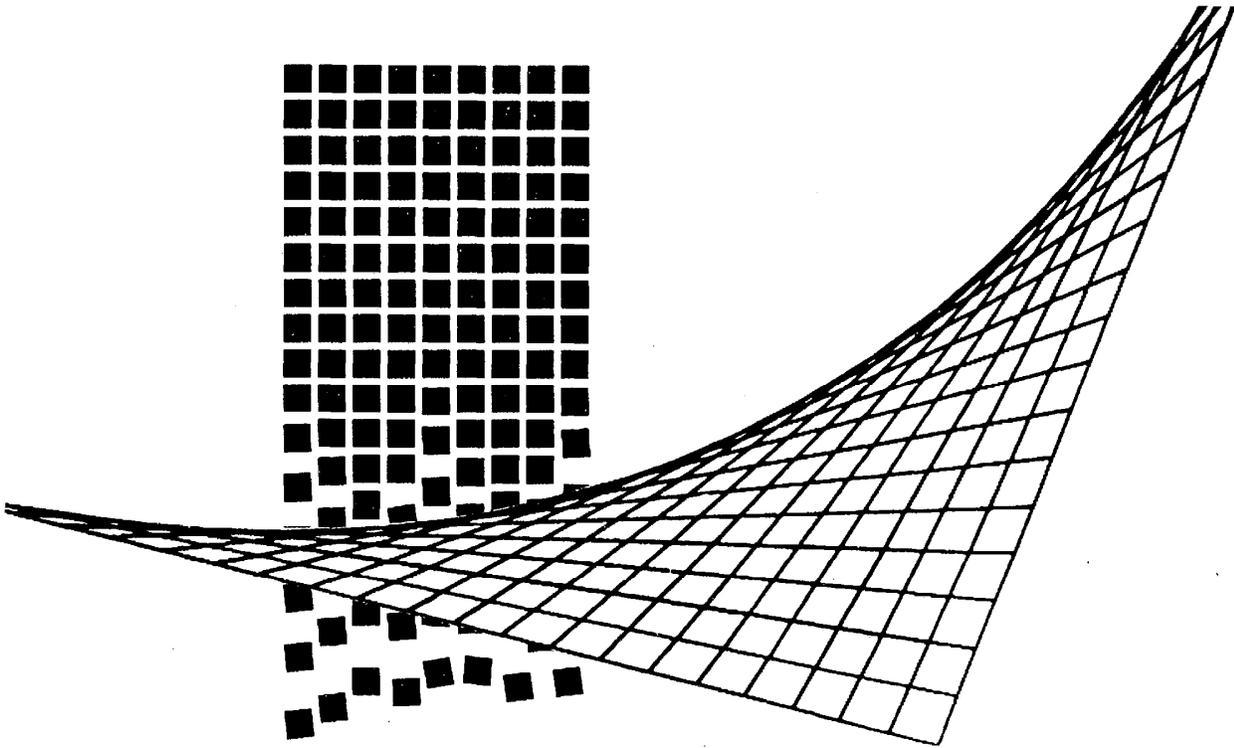
- La finalidad es ser independiente tecnológicamente. Tanto el Estado, la iniciativa privada y las Universidades deben vincularse en aras del desarrollo tecnológico. Un plan claro, coherente y realista debe enmarcar las actividades de estos sectores.

III. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA EN MÉXICO

A. LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO Y SU PAPEL EN LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Se considera que el gobierno de Porfirio Díaz fue quien en aras de la industrialización mexicana abrió las puertas a la inversión extranjera, principalmente proveniente de Estados Unidos, Francia e Inglaterra y en menor medida de Alemania. Es en esta época cuando México inicia su entrada en la división internacional del trabajo con todas las consecuencias que esto conlleva. "El impacto de la inserción de México en el capitalismo monopolista internacional se dejó sentir con toda su fuerza en la economía, en las condiciones sociales y en las políticas. Se estructuró una economía agro minero-exportadora, con una muy incipiente industrialización; dependencia económica respecto a empresas transnacionales, concentración de la riqueza y de los ingresos en favor de terratenientes y de transnacionales; succión intensa





del excedente económico, que obstaculizaba el desarrollo; subocupación en gran escala; reducido mercado que no propiciaba un proceso de industrialización muy importante; deuda exterior enorme; dictadura que limitaba drásticamente las manifestaciones políticas del pueblo y que estableció un régimen represivo contra los trabajadores y el pueblo en general".⁽¹⁹⁾ Estas líneas de la ponencia de Ceceña nos ilustran claramente respecto a las circunstancias en las que México emprendía su desarrollo capitalista.

A partir del gobierno de Obregón se intenta un desarrollo capitalista independiente, política que encuentra grandes obstáculos por la acción del capitalismo monopolista internacional. Es hasta el gobierno de Cárdenas cuando este proyecto tiene logros importantes, "la economía creció a un ritmo promedio anual de 5%, la industria manufacturera representaba 15-4%, frente a 10.0% que representaba la agricultura... Las inversiones extranjeras directas se redujeron de 5900 millones de pesos que eran en 1935, a "262 millones en 1940".⁽²⁰⁾

Un nuevo auge para la inversión extranjera es provocada por la política desarrollista en el gobierno de Ávila Camacho, bajo el supuesto de que el mercado cautivo y la libertad a la entrada de inversión extranjera las bases del desarrollo.

A partir de entonces, con algunas variantes, la tendencia de los gobiernos mexicanos es permitir la inversión extranjera, las normas específicas y su aplicación parten del modelo económico que se prefiera.

La cercanía territorial y las facilidades que México ha dado a la inversión norteamericana han tenido el efecto de que "las subsidiarias en el exterior de 187 corporaciones transnacionales estadounidenses, que representan más del 70% de la inversión directa norteamericana en el exterior, y más del 80% de la inversión extranjera directa norteamericana en manufacturera fuera del Canadá, México ocupó en 1967 el tercer lugar en el mundo, después de Canadá y Gran Bretaña, pues de esas, 187 corporaciones, 179 se han instalado en México, a través de subsidiarias, durante el presente siglo".⁽²¹⁾

Olmedo Carranza⁽²²⁾ haciendo una evaluación de la situación de México en la década de los 70' anota que la IED se ha orientado preferentemente a la industria de bienes destinados al mercado externo; las ventajas de la alta tecnología que viene asociada a la inversión extranjera se destinan a beneficio del mercado exterior; se producen bienes de consumo principalmente, y pocos bienes de producción provocando una baja generación de empleos. Y reforzando la estructura consumista de la economía mexicana; él considera que esto ha sido propiciado por el Estado al admitir la inversión extranjera sin tomar en cuenta las consecuencias para el país.

En 1980, en un seminario sobre inversión extranjera, Armando Labra decía, después de analizar el comportamiento de la inversión extranjera en México, que en el terreno político, "el Estado mexicano tiende gradualmente a perder legitimidad y a convertirse en coordinador de los intereses económicos del capital en perjuicio de los trabajadores". Criticaba el régimen jurídico de la inversión extranjera por ser permisivo y pugnaba

por el establecimiento de políticas específicas, no discrecionales, de tratamiento a la inversión extranjera por ramas de actividad⁽²³⁾; la historia se ha encargado demostrar que su crítica era válida y que su propuesta es contraria a lo que el gobierno ha hecho, basta revisar el nuevo reglamento de la inversión extranjera para darse cuenta que es más permisivo y menos específico.

En el aspecto tecnológico, México depende en gran medida del exterior, en el país, a pesar de reconocer reiteradamente en todos los sectores de la producción, que la tecnología es vital para el desarrollo, la canalización de recursos hacia la investigación y el desarrollo científico-tecnológico es mínima. En la actualidad México invierte en estas actividades alrededor de 0.5% de su PIB, mientras los países industrializados destinan de 2 a 2.5, en la Unión Soviética es del 3 al 5%.⁽²⁴⁾

En México el mecanismo más importante de transferencia de tecnología es la inversión extranjera directa, por esto es posible hacer los mismos comentarios del punto HA) en cuanto al origen de la tecnología, su no-adequación a los países subdesarrollados, etc.

Daniel Resendiz considera que "La política de crecimiento industrial basada casi exclusivamente es insostenible, porque las tasas de crecimiento son superiores a las de la producción industrial..."⁽²⁵⁾, por eso considera que a la transferencia debe seguir la adaptación y las mejoras, siempre con miras al desarrollo tecnológico.

Nuevamente es aconsejable diversificar los orígenes tanto de la inversión extranjera directa como de la tecnología que llega a México. Establecer áreas prioritarias para el desarrollo tecnológico, promoviendo las innovaciones en las mismas. La adquisición de tecnologías debe regularse de una manera selectiva, evitando tecnología obsoleta o perjudicial, de acuerdo con la situación del país. El desarrollo de la ciencia y tecnología debe partir de un plan bien elaborado y con repercusión en la realidad (tal vez aquí sea necesario revisar la función de organismos como el CONACYT).

B. REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Las leyes de esta materia son:

a) .Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera; (D.O. 9 de marzo de 1973)» y su Reglamento (D.O. 16 de mayo de 1989).

b) .Ley sobre el control y registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas. (D.O. 11 de enero de 1982).

Mi intención no es analizar artículo por artículo de las leyes mencionadas, esto se ha hecho ya en su momento por juristas destacados; sólo comentaré algunos aspectos que para este trabajo son importantes porque aclaran y amplían lo que ya antes mencione de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología en México.

La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (LIE) señala en el Artículo lo. que su objeto es estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país. Es obvio que el objetivo perseguido no se cumplió, la situación actual es, en todos los aspectos económicos, político y social, más grave de lo que era en 1973, y la dependencia con el exterior es más aguda (la deuda externa, es prueba de ello).

Realmente la ley no contiene controles efectivos para la inversión extranjera, se establecen las actividades reservadas al Estado (art. 4o. párrafo I) y a los mexicanos o a sociedades mexicanas (art 4o. párrafo II)⁽²⁶⁾, también señala la proporción de capital en que puede participar la inversión extranjera (art 5o.) con posibilidad de modificación por la Comisión de Inversiones Extranjeras.⁽²⁷⁾

La LIE es tan flexible que permitió que disposiciones menores posteriores se aplicaran de acuerdo a los intereses del momento.⁽²⁸⁾

La política económica que se vislumbra desde el sexenio anterior se consolida en el Reglamento a la LIE. Se parte de la idea de que la apertura económica nos integrara a los flujos de comercio y de la inversión internacional⁽²⁹⁾. Esto se señala en los considerandos del Reglamento, también se señala que es conveniente propiciar la inversión extranjera directa que evite incrementar el nivel de endeudamiento externo en México y que contribuya de manera positiva al balance con el exterior. Supone también, el Reglamento, que la inversión extranjera es necesaria para la reactivación económica del país; y que la apertura comercial garantiza que la inversión extranjera esté asociada con la tecnología idónea; pugna, además, por la adecuación y simplificación de los criterios y procedimientos que norman a la inversión extranjera.

Si antes ya se había criticado a la LIE por su flexibilidad e imprecisión dejando la posibilidad de aplicación casuística, el Reglamento viene a ser todavía más flexible, deja en manos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial las autorizaciones que ya señalaba la ley, pero según el Art 5o. del Reglamento se abre el margen de participación de los inversionistas extranjeros (cualquier proporción), sin previa autorización de la Secretaría y de acuerdo con los requisitos que señala el mismo Art 5o.

Tampoco se requiere autorización de la Secretaría para inversión extranjera en cualquier proporción en actividades de maquila o industriales o comerciales para exportación.

El título cuarto "De la ampliación de la inversión extranjera" dé margen a una mayor ampliación de la inversión extranjera señalando diversos supuestos que no requieren de autorización de la Secretaría.

Se crea el Comité para la Promoción de la Inversión en México (Art 41) y se deja a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras el establecer mecanismos o instrumentos para el financiamiento de nuevas inversiones que estén asociados a la adquisición por inversionistas mexicanos o extranjeros de participación en el capital social de sociedades. (Art 39).

Se abroga el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de 1973; para esto el nuevo reglamento le dedica el título Octavo señalando expresamente que su consulta se restringe a aquellos que tengan un interés jurídico en las correspondientes inscripciones, cancelaciones y anotaciones (Art 44).
¿Información Secreta?

En estos términos el Reglamento legitima un tratamiento que ya de tiempo atrás se venía dando a la inversión extranjera. Seguramente la situación económica internacional y las nuevas relaciones económicas internacionales que tienen como el sujeto más poderoso a las empresas transnacionales y en general el papel cada vez más importante de la inversión extranjera, han provocado que México emita reglamentaciones de este tipo acordes con los lineamientos fijados desde el exterior (Fondo Monetario Internacional y otras instituciones) pero tal vez sería prudente recordar lo que Mario Rosales Betancourt decía con respecto a la UE:

"No pretendemos que la ley tenga la rigidez del lecho de Procusto, pero tampoco debe regir como el rey de El Principito. Esta ley, como todo ordenamiento jurídico debe cumplir con un propósito social, en este caso: que la inversión extranjera logre las metas de mejoramiento socioeconómico por medio del cumplimiento de los objetivos fijados por el país, en uso de su soberanía nacional y que actualmente se enmarcan en una doble estrategia para conseguir la reordenación económica y el cambio estructural".⁽³⁰⁾

Corresponde ahora hacer algunos comentarios a la Ley de Transferencias de Tecnología de 1982 que abroga a la de 1972:

a) . La ley no supera la etapa "defensiva" establecida por su predecesora, ya que además del control debió plantearse una finalidad de carácter promocional; por ejemplo, exigiendo que de las tecnologías importadas se hagan derivar tecnologías propias que respondan a las necesidades del país; demandando de los proveedores y receptores de la tecnología conductas específicas que deberían observar obligatoriamente en beneficio del país.⁽³¹⁾

b) . Con excepción del Art 9o. no establece

mecanismos que contribuyan a la formación de una política nacional de adquisición de tecnología. El artículo que establece los criterios de los cuales debe partir la Secretaría para fijar las políticas conforme a las cuales debe regularse o admitirse la transferencia de tecnología (selección tecnológica, límites máximos de pago, promover el proceso de acumulación y adaptación de la tecnología adquirida, entre otros).

c) . La ley no cubre aspectos tales como: principios y disposiciones de carácter promocional que atiendan sustantivamente a los procesos de selección, adaptación y acumulación de las tecnologías importadas, así como al desarrollo de tecnologías propias.

d) . La ley establece impedimentos para la inscripción (algunas prácticas comerciales restrictivas para el país) en los Arts, 15 y 16.

e) . El capítulo IV establece diversas sanciones.

f) . En el artículo 2 se establecen los actos de inscripción obligatoria, la nueva ley incluye: la concesión de uso o autorización de explotación de modelos y dibujos industriales, los servicios de asesoría, consultoría y supervisión cuando se presten por personas físicas o morales extranjeras o sus subsidiarias, la concesión de derechos de autor que impliquen explotación industrial y los programas de computación.

9) . En el artículo 4 se sujetan a la ley las operaciones de las empresas maquiladoras.

10) Algunas omisiones de la ley: "Por lo que se refiere a los aspectos de asimilación y adaptación de las tecnologías importadas, deberían incluirse disposiciones relativas a la obligación de los interesados de presentar programas de investigación y desarrollo que detallen, en forma clara y precisa, los métodos de adaptación, integración y absorción y los plazos en los cuales dichas actividades se llevarán a cabo" y "la ausencia de una disposición que prohíba que, al final del contrato, el adquirente se compromete a dejar de usar la tecnología importada".⁽³²⁾

C. LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo señala como estrategia principal, la modernización, esto en el aspecto económico significa la entrada plena de México al desarrollo internacional; para ello algunas de las acciones a seguir son:

- Alentar la inversión privada, nacional y extranjera mediante una política económica certera y clara, y con un marco tributario que sea competitivo a nivel internacional.

- Propiciar la modernización tecnológica de la industria nacional a través de la protección de la propiedad intelectual, la inversión extranjera y la vinculación eficaz

de la oferta de tecnología a las demandas de los diversos sectores productivos.

Aprovechar las ventajas geográficas del país para promover la integración eficiente de la industria exportadora, en especial la maquiladora.

En los objetivos del Plan se manifiesta la necesidad de que los particulares participen de manera activa en la economía, por considerar que así se revitalizará esta área, "el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares (2.2. párrafo 13).

El proteccionismo y la regulación detallada no tienen cabida en el Plan, se pretende una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior y un sistema de regulaciones económicas que en vez de atrofiar aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas. Un ejemplo del tipo de regulación a que se refiere el Plan, es el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la inversión Extranjera (D.O.

16 de mayo de 1989). En todo el Plan es notoria la idea de que la inversión extranjera debe promoverse ya que tiene, o puede tener, efectos positivos para México. "Con la apertura comercial, los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan considerablemente y se convierten en un complemento natural a la inversión nacional" (5-3-7 párrafo I), la apertura trae como consecuencia: evita que las empresas extranjeras gocen de utilidades extraordinarias y desalienta la fabricación de productos de mala calidad y el uso de tecnologías obsoletas, porque esto sólo sucede en economías cerradas con mercados protegidos. Reforzando esto, se habla del papel que la inversión extranjera ha tenido en países desarrollados: "La promoción de la inversión extranjera se ha convertido en un elemento común de las políticas económicas, de los países industrializados o en rápida industrialización..." (5.3.7. p.2).

Nuevamente aparece aquí la idea de que lo que ha funcionado en otros países debe funcionar en el nuestro, olvidando nuestros problemas específicos y la situación de debilidad frente a la inversión extranjera.

NOTAS:

- 1 Perroux, Francois. *Las empresas transnacionales y el nuevo orden económico del mundo*. UNAM, 1982, p. 16.
- 2 *Idem*
- 3 Bernal Sahagún, Víctor M. La transnacionalización de la crisis o crisis de la transnacionalización del capital, en "*Política Económica de la Inversión Extranjera*". UNAM 1984, p. 52.
- 4 Gutiérrez Arriola, Angelina. Comentario a la Ponencia de Víctor M. Bernal Sahagún, en *Política, Economía y Derecho de la Inversión Extranjera*. UNAM, México 1984, p. 58.
- 5 *Idem*, p. 65.
- 6 Barceló R. Víctor M: *La Empresa Multinacional en Países del Tercer Mundo*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1975. p. 25.
- 7 Stewart, Francés. *Tecnología y Subdesarrollo*. F.C.E., México 1983, p. 15.
- 8 Roza, Carlos A. y David Barkin. *La tecnología y la acumulación*, en *Investigación económica*. No. 173, julio-sept 1985, p. 195.
- 9 Véase, Stewart Francés, *op. cit* p. 144.
- 10 *Idem*, p. 158.
- 11 *Idem*, p. 164.
- 12 Alvarez de la Cadena, Héctor. *El papel de la inversión extranjera en la coyuntura actual*, en *Política, Economía y Derecho de la Inversión Extranjera*, UNAM, México 1984, p. 69.
- 13 Michalet, Charles Albert. La transferencia internacional de tecnología y la empresa transnacional, *Comercio Exterior*, Vol. 27, Núm. 6, México, junio 1987, p. 635.
- 14 Wionczek, Miguel S. *Capital y Tecnología en México y América Latina*. Ed. Porrúa, México 1981, p. 73.
- 15 Resulta ilustrativo el efecto que la sustitución de leche materna por leche artificial ha tenido en los países del Tercer Mundo. Véase: Strahm, Rudolf H., *Por qué somos tan pobres?*, SEP, México 1986, p. 177.
- 16 ...la proporción de los gastos en ID, que realizan las empresas estadounidenses en el exterior representa 2.6% de sus gastos
- 17 *Idem*, p. 639.
- 18 Briones Alvaro. Empresas Transnacionales y proyecto nacional en América Latina en *Política, Economía y Derecho de la Inversión Extranjera*, UNAM, 1984, p. 94.
- 19 Ceceña Cómez, José Luis. Industrialización e Inversión Extranjera en el México Posrevolucionario en *Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México*, UNAM, México, 1986. p. 19. 20.
- 21 Wionczek, M. *Op. cit* p. 23.
- 22 Olmedo Carranza, Raúl. Inversiones extranjeras, tecnología e industria manufacturada en México, *Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México*. UNAM, México 1986, p. 36.
- 23 Labra, Armando. La inversión extranjera directa en México, en *Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México*, UNAM 1986, pp. 32-33.
- 24 Alonso Concheiro, Antonio. Capacidad Tecnológica y porvenir de México, en *Comercio Exterior*, Vol. 37, No. 12, dic. 1987, p. 1055.
- 25 Resendiz Núñez, Daniel. *Transferencia y generación de tecnología en el Desarrollo de México*, Revista cita anterior.
- 26 El Reglamento de la LIE modifica esta parte.
- 27 También hay cambios en el Reglamento.
- 28 En el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente De la Madrid es notoria la intención de abrir puertas al capital foráneo.
- 29 Esto es coherente con la entrada de México al GATT.
- 30 Rosales Betancourt, Mario. Efectos políticos y sociales de la legislación de inversiones extranjeras, en *Política, Economía y Derecho de la inversión extranjera*, UNAM, México, 1984, p. 355.
- 31 Alvarez Soberanis, Jaime. La Nueva Ley sobre Transferencia de Tecnología. *Comercio Exterior*. Vol. 32 Número 10. México, Octubre 1982.
- 32 *Idem*, p. 118.